

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – CCA – Selección del medio de control – Procedencia – No es discrecionalidad del demandante – Fuente del daño – Causa petendi – Acción de nulidad y restablecimiento del derecho – CCA artículo 85 – Finalidad – Controversia contra actos administrativos de carácter particular y concreto – Retiro del ordenamiento jurídico – Restablecimiento del derecho – Modalidades

La selección y procedencia de los distintos medios de control no depende de la discrecionalidad o arbitrio del demandante, sino que se determina por la fuente del daño en que se fundamenta la causa petendi y, en tal medida, para determinar la vía procesal adecuada para reparar los daños generados por la Administración, resulta necesario determinar el origen de estos.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, constituye el medio de control diseñado para controvertir los actos administrativos de carácter particular y concreto que lesionan una situación jurídica individual. Su finalidad no se agota en la simple expulsión del ordenamiento del acto ilegal, sino que se extiende al restablecimiento del derecho vulnerado, lo cual puede implicar el reconocimiento de una prestación, la reparación de un perjuicio o la restitución de una situación jurídica alterada por la actuación administrativa.

En consecuencia, cuando el daño alegado tiene como causa directa un acto administrativo, la vía procedente es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la medida en que es ese acto el que define, modifica o extingue la situación jurídica del administrado.

ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – CCA artículo 87 reformado por la Ley 446 de 1998 artículo 32 – Alcance – Doble naturaleza – Reclamación directa – Discusión de legalidad de actos administrativos contractuales – Declaraciones y condenas – Eventos – Nulidad de actos administrativos – Teoría de los actos separables – Nulidad de actos proferidos con anterioridad a la celebración del contrato – Acción procedente – Nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho – Celebración del contrato – Ilegalidad de los actos previos podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato – Acción procedente – Controversias contractuales

Conforme con el artículo 87 del CCA, reformado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, vigente para la fecha de la demanda, mediante la acción de controversias contractuales «cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas».

La acción de controversias contractuales responde a una doble naturaleza. Por una parte, de reclamación directa, es decir que no requiere el pronunciamiento de la administración -principio de auto tutela- y, por otra, de impugnación en la medida en que, a través de esta, se puede discutir la legalidad de los actos administrativos contractuales que pueden

expedir ciertas entidades conforme la regulación legal aplicable a determinados contratos.

En cuanto a su objeto, la norma referida resultó bastante amplia en tanto que pretendió cobijar las controversias derivadas de los contratos estatales y expresamente indicó que, mediante su ejercicio, podían exigirse «otras declaraciones y condenas», con lo cual abarcó una multiplicidad de asuntos que correspondía plantear en su ejercicio: (i) la existencia o la nulidad del negocio jurídico; (ii) el incumplimiento contractual; (iii) la nulidad de los actos administrativos contractuales; (iv) la revisión del contrato y (v) las declaraciones, condenas, indemnizaciones o restituciones consecuenciales derivadas de la prosperidad de las pretensiones anteriores.

Frente a la nulidad de los actos administrativos, si bien la norma no indicó como procedente esa pretensión, la jurisprudencia de esta corporación consideró, con fundamento en la teoría de los actos separables, que la acción de controversias contractuales era la vía procesal idónea para impugnar la legalidad de los actos administrativos contractuales.

Particularmente frente a la nulidad de los actos proferidos con anterioridad a la celebración del contrato, el mencionado artículo 87 del CCA, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, vigente para la presentación de la demanda, dispuso que la pretensión de nulidad de estos actos administrativos se debía encauzar a través de la acción de nulidad simple, o de nulidad y restablecimiento del derecho. El mismo artículo señaló que, una vez celebrado el contrato, «la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato», caso en el cual procedería la acción de controversias contractuales.

La norma referida, entonces, introdujo aspectos importantes que delimitaron el alcance de la acción de controversias contractuales a temas estrictamente relativos al contrato. En efecto, dicha norma, junto con el alcance dado por la jurisprudencia, dispuso la mencionada acción para los actos administrativos contractuales, esto es, los proferidos con posterioridad a la celebración del contrato, durante su ejecución, liquidación y los postcontractuales. Así mismo, impuso su procedencia para los actos precontractuales después de celebrado el contrato, exigiendo que en la demanda se debe pretender la nulidad absoluta del mismo como consecuencia de la ilegalidad del acto previo.

LIQUIDACIÓN DE ENTIDAD PÚBLICA – Procedimiento administrativo – Funciones del liquidador – Ejerce función administrativa – Decreto-Ley 254 de 2000 – Proceso de liquidación – Reglas – Actos administrativos – Susceptibles de ser controvertidos mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho

La liquidación de una entidad pública constituye un procedimiento administrativo en el cual se concentran las reclamaciones de los acreedores con el propósito de determinar el pasivo de la entidad y proceder a su pago conforme al orden legal de prelación. En ese contexto, corresponde al liquidador recibir, verificar y decidir las reclamaciones y establecer cuáles acreencias deben ser reconocidas, en qué cuantía y con qué prelación.

En desarrollo de dicha actividad, el liquidador ejerce función administrativa, en la medida en que adopta decisiones que definen la situación jurídica de los acreedores frente a la masa de la liquidación, conforme al artículo 7 del Decreto-Ley 254 de 2000, que rigió la

liquidación de la entidad. Por ello, la jurisprudencia de la Corporación ha señalado, de manera reiterada, que los actos mediante los cuales se aceptan rechazan o califican créditos constituyen actos administrativos particulares, amparados por la presunción de legalidad y sometidos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El Decreto-Ley 254 de 2000 estructura el proceso de liquidación mediante reglas que evidencian su carácter concursal y concentrado, pues su artículo 2, literales d) y e), prevén la cancelación de embargos con la finalidad de integrar la masa de la liquidación y la realización de un inventario y avalúo de los activos y pasivos; el artículo 4 asigna al liquidador la competencia para adelantar el procedimiento y el 7 la naturaleza de los actos del liquidador que definen la situación jurídica de los acreedores; el artículo 32 dispone que corresponde al liquidador cancelar las obligaciones a cargo de la masa, exige que toda obligación esté relacionada en un inventario de pasivos y ordena observar la prelación de créditos; el artículo 34 prevé que, mediante resolución motivada, el liquidador determine el pasivo cierto no reclamado, incluidas las reclamaciones extemporáneas debidamente comprobadas; y el artículo 40 ordena formar un solo expediente con las actuaciones administrativas del trámite liquidatorio.

Adicionalmente, el artículo 1 dispone que, en lo no previsto, se aplicarán las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sobre liquidación, dentro de las cuales se destacan las que consagran el carácter universal del proceso liquidatorio. El artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que la liquidación supone un proceso concursal universal, lo que significa la concentración de las reclamaciones, de manera que las acciones individuales quedan sujetas al trámite liquidatorio, lo que confirma la integración del patrimonio y la concurrencia de los acreedores en un único procedimiento, con el fin de asegurar el pago ordenado del pasivo conforme a las reglas de graduación y prelación establecidas en la ley.

En ese contexto, corresponde al liquidador centralizar el reconocimiento y tratamiento de las acreencias, de modo que se garantice la igualdad entre los acreedores y se eviten decisiones fragmentadas o contradictorias provenientes de distintas instancias o autoridades [...].

De esta manera, las decisiones adoptadas por el liquidador no solo definen la situación individual de cada crédito, sino que se insertan en un sistema integral de satisfacción del pasivo, cuya coherencia depende de la concentración de todas las reclamaciones en el proceso liquidatorio. Estas decisiones, corresponden a verdaderos actos administrativos susceptibles de control por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 del CCA).

INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA – Indebida escogencia del medio de control – Falta de integración del petitum y la causa petendi – Vía idónea para demandar

[...] La Sala concluye que la demanda adolece de ineptitud sustantiva, por indebida escogencia de la acción, en tanto no integra de manera adecuada el petitum con la causa petendi, al omitir la solicitud de nulidad del acto administrativo que definió el efecto jurídico principal que la parte actora pretende obtener, esto es, la exclusión de la masa de liquidación de su crédito y el estudio del pago del mismo conforme a las reglas del contrato -incumplimiento- y no conforme a las reglas del proceso de liquidación. Todos

estos aspectos fueron definidos en la Resolución [...], que no fue demandada por la vía idónea: la nulidad y restablecimiento del derecho.

De esta manera, se desarticula la relación necesaria entre la causa del daño alegado — que proviene del acto administrativo— y el mecanismo procesal elegido —acción de controversias contractuales—, lo que impide un examen de fondo.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero Ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Procede para impugnar la legalidad de los actos administrativos contractuales. ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Procede para impugnar la legalidad de los actos administrativos dentro de los 4 meses siguientes a su notificación. ACTOS DEL LIQUIDADOR: Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo o calificación de créditos constituyen actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. ACCIÓN PROCEDENTE CONTRA ACTOS DEL LIQUIDADOR. Los actos administrativos del liquidador deben controvertirse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho del artículo 85 del CCA y no por controversias contractuales del artículo 87, pues no ostentan naturaleza contractual sino administrativa.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 15 de diciembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander en Descongestión, que declaró la caducidad de la acción, así:

“PRIMERO: DECLARAR PROBADA LA CADUCIDAD de la acción contractual impetrada por la UNIDAD MOVIL DE ATENCIÓN MÉDICA LTDA - UMAM LTDA-, contra la FIDUCIARIA POPULAR S.A. - FIDUPOPULAR S.A.- y el MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. De este fallo.

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas, de conformidad con las consideraciones realizadas en esta providencia.

CUARTO: En caso de no ser apelada la presente providencia, una vez EJECUTORIADA la misma, archívese el proceso, previos los registros correspondientes en el sistema Justicia Siglo XXI.”

I. SÍNTESIS DEL CASO

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

La controversia surge en el marco de un contrato de prestación de servicios de salud identificado con el No. 495 de 2007, celebrado el 30 de agosto de 2007 entre la E.S.E. Francisco de Paula Santander y la Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. (en adelante UMAM Ltda.), para la prestación de servicios de salud de primer nivel a población no asegurada. La UMAM Ltda. indicó que cumplió con la prestación de los servicios de salud. Pidió el incumplimiento del contrato y que, como consecuencia, se declare que la deuda sea excluida del proceso de liquidación puesto que el liquidador tuvo el crédito como integrante de la masa mediante resolución No. 120 del 28 de noviembre de 2008.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones

El 20 de octubre de 2010¹, la UMAM Ltda. a través de apoderado judicial, formuló acción de controversias contractuales – subsanada el 11 de enero de 2011² contra la Fiduciaria Popular S.A. (en adelante Fidupopular S.A.), y el Municipio de Barrancabermeja, con el propósito de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

"1. Se declare la existencia del contrato No. 495 de 2.007, celebrado el 30 de agosto de 2.007, suscrito entre la E.S.E. FRANCISCO DE PAULA SANTANDER y mi poderdante la empresa UNIDAD MOVIL DE ATENCIÓN MÉDICA LTDA.

2. Se declare la existencia de la cláusula cuarta del contrato anterior que reza: "FORMA DE PAGO: EL CONTRATISTA se compromete a presentar la factura con el lleno de los requisitos establecidos en el estatuto tributario y sus respectivos Rips, como las pólizas debidamente aprobadas por la gerencia general de la EMPRESA o quien éste delegue, correspondiente a los servicios prestados en el mes anterior a la oficina de cuentas de la E.S.E. Francisco de Paula Santander dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente, dicho pago se realizará dentro de los (30) (sic) días siguientes a la fecha de pago que realice el municipio de Barrancabermeja a la E.S.E. Francisco de Paula Santander de las actividades establecidas dentro del convenio No. 064-07, de acuerdo con la certificación del interventor a satisfacción del contrato y certificación a satisfacción de los servicios prestados por el interventor del contrato 064-2007, esto es la Secretaría Local de Salud de Barrancabermeja o quien el Municipio contrate para este fin.

3. Se reconozca que la ALCALDIA DE BARRANCABERMEJA realizó el pago del convenio interadministrativo No. 0064 de 2007 a la E.S.E. FRANCISCO DE PAULA SANTANDER.

4. Se declare el incumplimiento del contrato por parte de la E.S.E., FRANCISCO DE PAULA SANTANDER hoy FIDUCIARIA POPULAR FIDUPOPULAR, por el no pago de

¹ Folios 1 a 4 del cuaderno 1.

² Folios 60 a 67 del cuaderno 1.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

las obligaciones derivadas del contrato No. 495 de 2.007, celebrado el 30 de agosto de 2.007.

5. Se declare que, por estipulación contractual y disposición legal, la acreencia de la sociedad UMAN (SIC)LTDA, derivada del contrato No. 495 de 2.007, celebrado el 30 de agosto de 2.007, no hacen parte de la MASA de la liquidación, y por lo tanto el pago debe estar al tenor literal del contrato, es decir que solo estará sujeto a la condición del pago que realice la ALCALDIA DE BARRANCABERMEJA del convenio interadministrativo No. 0064 a la E.S.E. de conformidad con el artículo 4 del contrato No. 495 de 2007.

6. Que como consecuencia de lo anterior se le ordene a la E.S.E. FRANCISCO DE PAULA SANTANDER hoy FIDUPOPULAR, el pago de las obligaciones derivadas del contrato No. 495 de 2.007, celebrado el 30 de agosto de 2.007 por valor de DOSCIENTOS DIECIOCHO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS M/CTE. (\$218.838.560.00), a la UNIDAD MOVIL DE ATENCIÓN MÉDICA LTDA. UMAM LTDA., el cual se deriva del convenio Inter-administrativo 0064 de 2.007 celebrado por la ALCALDIA DE BARRANCABERMEJA con la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E. FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - UNIDAD CLÍNICA PRIMERO DE MAYO el 23 de marzo de 2.007.

7. Se ordene el pago de la pena por incumplimiento determinada en la cláusula octava del contrato, esto es la suma de VEINTIDOS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M-CTE(\$22.500.000.00).

8. Se ordene el pago de los intereses moratorios desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, esto es 30 días después de que recibió el pago la ESE FRANCISCO DE PAULA SANTANDER.

9. Los gastos y costas de la presente acción."

Hechos

En apoyo de las pretensiones, la parte actora indicó que el 23 de marzo de 2007 la Alcaldía del Municipio de Barrancabermeja celebró con la E.S.E. Francisco de Paula Santander - Unidad Clínica Primero de Mayo, el convenio interadministrativo No. 0064 de 2007 con el fin de prestar el servicio de salud de primer nivel a la población pobre en lo no cubierto con subsidios, convenio que posteriormente fue modificado mediante acto aclaratorio No. 001.

La demandante expuso que, el 30 de agosto de 2007, la E.S.E Francisco de Paula Santander suscribió el contrato de prestación de servicios No. 495 de 2007, por un valor de \$225.000.000 y un plazo de tres (3) meses, para la prestación de los servicios de salud mencionados.

La demandante alegó que cumplió a cabalidad con sus obligaciones contractuales, durante los períodos de septiembre a noviembre de 2007. Esgrimió que al momento del cobro de dichos servicios se enteró que la E.S.E. Francisco de Paula Santander se

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

encontraba en proceso liquidatorio, y que el no pago se debió al incumplimiento del Municipio de Barrancabermeja respecto del convenio No. 0064 de 2007.

La parte actora expuso que el 17 de octubre de 2008, solicitó a la E.S.E. Francisco de Paula Santander en liquidación que a los dineros que se le adeudaban se les diera la calidad de "no masa" por ser recursos que provenían del convenio antes mencionado. El 20 de octubre de 2008, la E.S.E. Francisco de Paula Santander en liquidación, le informó que dicha petición se resolvería mediante acto administrativo debidamente motivado, lo cual ocurrió el 28 de noviembre de 2008 mediante la resolución No. 120, por medio de la cual negó la solicitud presentada.

La demandante sostuvo que la cláusula cuarta del contrato establecía que el pago se realizaría dentro de los (30) días siguientes a la fecha de pago que realice el Municipio de Barrancabermeja a la E.S.E. Francisco de Paula Santander, y que el Municipio sí canceló a la E.S.E. el convenio interadministrativo, pero esta última, no le pagó a la accionante como era su obligación contractual.

Expuso que el incumplimiento contractual por parte de la E.S.E. Francisco de Paula Santander le ha causado perjuicios, toda vez que los servicios prestados fueron efectivamente pagados por la Alcaldía de Barrancabermeja a la E.S.E. Francisco de Paula Santander, configurándose así un enriquecimiento sin causa, al recibir dineros por servicios que no prestó directamente sino a través de un tercero al cual se niega a cancelar.

Contestación de la demanda

El 24 de junio de 2012, **Fidupopular S.A.** contestó la demanda. Señaló que actuó únicamente como vocera y administradora del patrimonio autónomo de remanentes de la E.S.E. Francisco de Paula Santander – liquidada –, en virtud del contrato de fiducia mercantil No. 062 de 2009. Aclaró que no posee los antecedentes históricos de la contratación de la extinta E.S.E, fundamentando su contestación únicamente en los anexos aportados por el demandante.

Respecto a los hechos, manifestó que la mayoría no le constan y que es al accionante a quien le corresponde la carga de la prueba. Únicamente aceptó y precisó que el proceso liquidatorio de la E.S.E. fue publicado en el diario oficial edición 47.536 del 17

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

de noviembre de 2009.

En cuanto a las pretensiones, se opuso a las mismas, argumentando que no existe prueba de que la Alcaldía del Municipio de Barrancabermeja, le haya hecho pago alguno a E.S.E. Francisco de Paula Santander en liquidación. Tampoco existe prueba de la ejecución del contrato en los términos de la Ley y que, si como lo manifiesta, es la Alcaldía quien debe la acreencia, pues es a este ente público a quien le corresponde pagar.

Por lo anterior, propuso las siguientes excepciones: (i) cobro de lo no debido; (ii) caducidad de la acción, argumentando que los hechos datan del 2007 y la demanda fue presentada en octubre de 2010, superando el término de dos años; (iii) cumplimiento exclusivo del contrato de fiducia mercantil No. 062 de 2009; (iv) inexistencia de la obligación; (v) buena fe; (vi) carencia del derecho reclamado.

En los anteriores términos, Fidupopular S.A. negó cualquier incumplimiento y solicitó que se declarara probada la excepción de caducidad de la acción o, en su defecto, se negará la totalidad de las pretensiones por carecer de fundamento fáctico y legal.

El municipio de **Barrancabermeja**, propuso como excepciones principales: (i) inexistencia de la obligación, al no haber fundamento fáctico ni jurídico para las pretensiones; y (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, al no existir relación jurídica sustancial entre el municipio y el demandante, dado que el contrato fue suscrito con la E.S.E. Francisco de Paula Santander.

Fundamentos de la sentencia de primera instancia recurrida³

El 15 de diciembre de 2013, el Tribunal Administrativo de Santander en Descongestión, profirió sentencia de primera instancia, declarando probada la caducidad de la acción contractual propuesta por UMAM Ltda. – contra Fidupopular S.A y el Municipio de Barrancabermeja.

El Tribunal estableció respecto al régimen aplicable, que el asunto materia de debate está relacionado con una Empresa Social del Estado, que conforme al artículo 195 de la Ley 100 de 1993 se regirá por el derecho privado y que podrá discrecionalmente

³ Folios 276 a 283 del cuaderno principal.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; por lo que para las acciones contractuales que no requieran de liquidación, se les aplica el término de caducidad de dos (2) años del artículo 136 del CCA.

En cuanto a la caducidad, el Tribunal determinó que la UMAM Ltda. ejecutó el contrato No. 495 de fecha 30 de agosto de 2007, hasta el día 25 de noviembre de 2007, sin que obre prueba alguna de que después de dicha fecha el aludido contrato fue prorrogado. Por lo tanto, señaló que el término de caducidad de la acción contractual empezó a correr desde el día siguiente al 25 de noviembre de 2007.

El fallador estableció que el término de caducidad de dos (2) años a que se refiere el literal b), numeral 10 del artículo 136 del CCA, venció el 26 de noviembre de 2009. Señaló que la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 9 de julio de 2010 no tuvo efectos para suspender el término, toda vez que este ya se encontraba vencido a esa fecha. Asimismo, concluyó que la demanda interpuesta el 20 de octubre de 2010 fue presentada fuera del plazo legal. En consecuencia, declaró probada la caducidad de la acción y se abstuvo de pronunciarse sobre los demás aspectos jurídicos planteados en el proceso.

Recurso de apelación⁴

El 27 de enero de 2015, la demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de fecha 15 de diciembre de 2013, en razón a que consideró que el *a quo* desconoció lo establecido en el artículo 136 del CCA numeral 10, al contar incorrectamente el término de caducidad.

El recurrente argumentó que el fundamento de la acción es la negativa del pago que se realizó mediante resolución No. 120 del 28 de noviembre 2008 y que en esta fecha es que nace el motivo de la acción presentada, debido a que antes no se había presentado ninguna controversia sobre el contrato. Señaló que a partir de esa fecha se deben contar los dos (2) años de caducidad de la acción, que se cumpliría el 28 de noviembre de 2010. En consecuencia, solicitó que se falle a favor de la accionante, debido a que la demanda interpuesta el 20 de octubre de 2010 no estaba caducada.

⁴ Folios 285 a 286 del cuaderno principal.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Trámite de segunda instancia

En providencia del 27 de febrero de 2015, el Tribunal Administrativo de Santander en Descongestión concedió el recurso de apelación⁵, el cual fue admitido por este Despacho el 20 de abril de 2015⁶. El 19 de mayo de 2015 se corrió traslado⁷ a las partes por un término común de diez (10) días para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que, si lo consideraba, emitiera concepto.

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio⁸.

III. CONSIDERACIONES

A. Presupuestos procesales

1. Como la demanda se presentó el 20 de octubre de 2010, el régimen aplicable es el Código Contencioso Administrativo -CCA-. Conforme al artículo 266 del CCA, en los procesos iniciados antes de la vigencia de ese Código, los recursos interpuestos, los términos que comenzaron a correr y las notificaciones en curso, se regían por la ley vigente al momento de esas actuaciones. Por su parte, el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que empezó a regir desde el 2 de julio de 2012, prevé que las actuaciones administrativas, las demandas y procesos en curso a la vigencia de dicho código seguirán rigiéndose y culminarán conforme al régimen jurídico anterior, esto es, el CCA.

Adicionalmente, conforme al artículo 267 del CCA, en los aspectos no regulados se seguiría el Código de Procedimiento Civil -en adelante CPC-, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Jurisdicción y competencia

2. La jurisdicción administrativa conoce de las controversias derivadas de la actividad contractual donde fueran parte las Empresas Sociales del Estado, al respecto esta Corporación en providencias del 21 de marzo de 2007⁹, expediente 32.841;

⁵ Folio 289 del cuaderno principal.

⁶ Folio 296 del cuaderno principal.

⁷ Folio 298 del cuaderno principal.

⁸ Folio 298 del cuaderno principal.

⁹ "Para el recurrente, el hecho de que el contrato objeto de la controversia se rija por el derecho privado -por disposición del artículo 195.6 de la ley 100 de 1993-, conduce a que el juez competente para conocer del recurso

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

reiterada el 18 de febrero de 2010¹⁰ expediente 37.004; y ratificada el 8 de abril de 2014, expediente 25.801, ha indicado que con independencia de las normas sustanciales que gobiernen los contratos que celebran ciertas entidades descentralizadas por servicios, excluidas de la Ley 80 de 1993, la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene competencia para resolver los conflictos que se presenten en el desarrollo de la actividad contractual.

En efecto, la E.S.E. Francisco de Paula Santander¹¹ –liquidada–, fue una empresa social del estado, entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, sometidas al régimen jurídico previsto en el capítulo III de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, dada la naturaleza jurídica de la E.S.E., la jurisdicción competente para resolver esta controversia es la contencioso administrativa.

de anulación sea el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio. Para Sala, en cambio, compartiendo el criterio del Ministerio Público, la competencia radica en el Consejo de Estado. Esta discusión ya la ha resuelto la Sala en muchas ocasiones, la mayoría de ellas en tratándose de contratos de empresas de servicios públicos domiciliarios, los cuales también se rigen, como los de los Empresas Sociales del Estado, por el derecho privado. Por esta razón, en esta ocasión la Sala mantendrá esa tesis expuesta. En esta última providencia la Sala encuentra su competencia en un factor o criterio adicional a los expuestos en las dos sentencias citadas. En esta ocasión se dijo que el artículo 128 del CCA, modificado por el art. 36 de la ley 446, así lo dispone, de lo cual se deduce que por tratarse este tipo de negocios de contratos estatales, entonces allí radica la competencia para conocer del recurso de anulación.

“Este criterio, que reivindica la competencia de esta jurisdicción, cierra el grupo de argumentos expuestos por la Sala, y se funda en un factor normativo más preciso. De acuerdo con él, frente a todo contrato estatal, sin importar el régimen jurídico que lo rija, cuyos conflictos hayan sido dirimidos por un tribunal de arbitramento, y se haya interpuesto el recurso de anulación, este debe ser decidido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Hoy existe, además, otro fundamento legal sobre la competencia del juez de lo contencioso administrativo para conocer de las controversias originadas en los contratos celebrados por una entidad estatal, sin importar el régimen jurídico aplicable –derecho privado o ley 80-. Se trata del numeral 5 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo –modificado por el artículo 40 de la ley 446 de 1998 y por el artículo 1 de la ley 954 de 2005. Obviamente, esta disposición es aplicable a las Empresas Sociales del Estado, como entidades estatales que son, según dispone el art. 68 de la ley 489 de 1998.

“Finalmente, hace pocos meses el legislador expidió la ley 1107 de 2006, por medio de la cual modificó el artículo 82 del CCA., definiéndose, de manera concreta, el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta ley dijo, con claridad, que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de las controversias originadas en litigios donde sean parte las ‘entidades públicas’. Con este nuevo enfoque, el criterio que define quién es sujeto de control, por parte de esta jurisdicción, es el ‘orgánico’, no el “material”, es decir, que ya no importará determinar si una entidad ejerce o no función administrativa, o si se rige por el derecho administrativo o por el privado, sino si es estatal o no. De esta manera, el legislador adoptó una solución clara. Asignó, de manera fuerte e intensa, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la competencia para juzgar las controversias donde son parte las ‘entidades públicas’, sin importar la función que desempeñe cada una de ellas. Este análisis le aplica al conocimiento del recurso de anulación de laudos arbitrales, donde son parte las entidades públicas.”

¹⁰ “Para al caso concreto, se tiene que las empresas sociales del Estado, es decir, los hospitales públicos a que se refiere la ley 100 de 1993, son entidades descentralizadas por servicios, de naturaleza jurídica especial, es decir, son entidades estatales que pertenecen a la estructura de la rama ejecutiva del poder público, porque así lo disponen los arts. 38 y 68 de la ley 489 de 1998. En estos términos, por el simple de hecho de poseer esa naturaleza, su juez tanto para los procesos ordinarios –salvo lo previsto en la ley 1107 de 2006- como para el recurso extraordinario del cual se ahora se conoce [es decir, el de anulación de laudos arbitrales], es el de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

¹¹ Creada mediante el Decreto-ley 1750 de 2003, como una entidad pública descentralizada del nivel nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de la Protección Social, cuyo objeto fue la prestación de los servicios de salud.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

3. El Consejo de Estado también es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 del CCA, según el cual resuelve los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues ésta supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.5 CCA (esto es, \$257.500.000¹²), teniendo en cuenta que la cuantía en la demanda fue estimada en \$290.000.000, por concepto de lo adeudado, sus intereses y penalidad pactada (fls. 67 y 81, c.1).

Aptitud sustantiva de la demanda

4. La Sala planteará el problema jurídico en este presupuesto, dado que, como se verá a continuación, el crédito derivado del contrato suscrito entre la E.S.E. Francisco de Paula Santander y la Unidad Móvil de Atención Médica Ltda fue reconocido como integrante de la masa de liquidación de la entidad y graduado para su pago.

En tales términos, a la Sala le corresponde determinar si, en el marco de una acción de controversias contractuales, es posible declarar el incumplimiento de un contrato estatal y ordenar el pago de las obligaciones derivadas del mismo por fuera de la liquidación, cuando el crédito respectivo ha sido calificado por el liquidador de la entidad como integrante de la masa de la liquidación, sin que el demandante haya impugnado el acto administrativo que definió dicha calificación.

Naturaleza de los actos expedidos por el liquidador y la acción procedente

5. El Código Contencioso Administrativo (libro II Título XI arts. 83 a 87), aplicable al proceso conforme a lo expuesto, reguló las que denominó «*acciones*»¹³, que son los mecanismos que el legislador diseñó para controlar la actividad de la administración. Esa normativa concretó la forma en que los interesados debían ejercer su derecho de acción para obtener la tutela jurídica a través de la formulación de una determinada pretensión.

¹² Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo del año 2010 (\$515.000) por 500.

¹³ La Ley 1437 de 2001 se refiere a medios de control. Sobre las críticas formuladas al uso de la denominación acción en lugar de pretensión BETANCUR JARAMILLO, Carlos, Derecho procesal Administrativo, Señal Editora, 2009, p, 28 y 29.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

La selección y procedencia de los distintos medios de control no depende de la discrecionalidad o arbitrio del demandante, sino que se determina por la fuente del daño en que se fundamenta la causa petendi y, en tal medida, para determinar la vía procesal adecuada para reparar los daños generados por la Administración, resulta necesario determinar el origen de estos¹⁴.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, constituye el medio de control diseñado para controvertir los actos administrativos de carácter particular y concreto que lesionan una situación jurídica individual. Su finalidad no se agota en la simple expulsión del ordenamiento del acto ilegal, sino que se extiende al restablecimiento del derecho vulnerado, lo cual puede implicar el reconocimiento de una prestación, la reparación de un perjuicio o la restitución de una situación jurídica alterada por la actuación administrativa.

En consecuencia, cuando el daño alegado tiene como causa directa un acto administrativo, la vía procedente es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la medida en que es ese acto el que define, modifica o extingue la situación jurídica del administrado.

6. Conforme con el artículo 87 del CCA, reformado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, vigente para la fecha de la demanda, mediante la acción de controversias contractuales *«cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas»*.

La acción de controversias contractuales responde a una doble naturaleza. Por una parte, de reclamación directa, es decir que no requiere el pronunciamiento de la administración -principio de auto tutela- y, por otra, de impugnación en la medida en que, a través de esta, se puede discutir la legalidad de los actos administrativos contractuales que pueden expedir ciertas entidades conforme la regulación legal aplicable a determinados contratos.

¹⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2008, expediente 16054 [fundamento jurídico 1.1],

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

En cuanto a su objeto, la norma referida resultó bastante amplia en tanto que pretendió cobijar las controversias derivadas de los contratos estatales y expresamente indicó que, mediante su ejercicio, podían exigirse «*otras declaraciones y condenas*», con lo cual abarcó una multiplicidad de asuntos que correspondía plantear en su ejercicio: (i) la existencia o la nulidad del negocio jurídico; (ii) el incumplimiento contractual; (iii) la nulidad de los actos administrativos contractuales; (iv) la revisión del contrato y (v) las declaraciones, condenas, indemnizaciones o restituciones consecuenciales derivadas de la prosperidad de las pretensiones anteriores.

Frente a la nulidad de los actos administrativos, si bien la norma no indicó como procedente esa pretensión, la jurisprudencia de esta corporación¹⁵ consideró, con fundamento en la teoría de los actos separables, que la acción de controversias contractuales era la vía procesal idónea para impugnar la legalidad de los actos administrativos contractuales.

Particularmente frente a la nulidad de los actos proferidos con anterioridad a la celebración del contrato, el mencionado artículo 87 del CCA, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, vigente para la presentación de la demanda, dispuso que la pretensión de nulidad de estos actos administrativos se debía encauzar a través de la acción de nulidad simple, o de nulidad y restablecimiento del derecho. El mismo artículo señaló que, una vez celebrado el contrato, «*la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato*», caso en el cual procedería la acción de controversias contractuales¹⁶.

La norma referida, entonces, introdujo aspectos importantes que delimitaron el alcance de la acción de controversias contractuales a temas estrictamente relativos al contrato. En efecto, dicha norma, junto con el alcance dado por la jurisprudencia, dispuso la mencionada acción para los actos administrativos contractuales, esto es, los proferidos con posterioridad a la celebración del contrato, durante su ejecución, liquidación y los

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de marzo de 2010, Rad. 14390 [fundamento jurídico 2.2.1]. “En esa providencia se indicó: Así las cosas y evitando remontarse a épocas anteriores en la historia normativa nacional, cabe indicar que el Decreto-Ley 01 de 1984 acogió la anotada distinción —de raigambre doctrinal y jurisprudencial—, al asignarle al control judicial de los actos denominados previos o “separables” del contrato, el cauce procesal de las acciones procedentes contra cualesquiera otros actos administrativos en general —nulidad y nulidad y restablecimiento de derecho —, mientras que se estableció la contractual como la acción pertinente para encauzar pretensiones en contra de actos contractuales propiamente dichos”.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de noviembre de 2024, Rad. 61939 [Fundamento Jurídico No. 2.2].

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

postcontractuales. Así mismo, impuso su procedencia para los actos precontractuales después de celebrado el contrato, exigiendo que en la demanda se debe pretender la nulidad absoluta del mismo como consecuencia de la ilegalidad del acto previo¹⁷.

7. La liquidación de una entidad pública constituye un procedimiento administrativo en el cual se concentran las reclamaciones de los acreedores con el propósito de determinar el pasivo de la entidad y proceder a su pago conforme al orden legal de prelación. En ese contexto, corresponde al liquidador recibir, verificar y decidir las reclamaciones y establecer cuáles acreencias deben ser reconocidas, en qué cuantía y con qué prelación.

En desarrollo de dicha actividad, el liquidador ejerce función administrativa, en la medida en que adopta decisiones que definen la situación jurídica de los acreedores frente a la masa de la liquidación, conforme al artículo 7 del Decreto-Ley 254 de 2000, que rigió la liquidación de la entidad. Por ello, la jurisprudencia de la Corporación¹⁸ ha señalado, de manera reiterada, que los actos mediante los cuales se aceptan, rechazan o califican créditos constituyen actos administrativos particulares, amparados por la presunción de legalidad y sometidos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El Decreto-Ley 254 de 2000 estructura el proceso de liquidación mediante reglas que evidencian su carácter concursal y concentrado, pues su artículo 2, literales d) y e), prevén la cancelación de embargos con la finalidad de integrar la masa de la liquidación y la realización de un inventario y avalúo de los activos y pasivos; el artículo 4 asigna al liquidador la competencia para adelantar el procedimiento y el 7 la naturaleza de los actos del liquidador que definen la situación jurídica de los acreedores; el artículo 32 dispone que corresponde al liquidador cancelar las obligaciones a cargo de la masa, exige que toda obligación esté relacionada en un inventario de pasivos y ordena observar la prelación de créditos; el artículo 34 prevé que, mediante resolución motivada, el liquidador determine el pasivo cierto no reclamado, incluidas las reclamaciones extemporáneas debidamente comprobadas; y el artículo 40 ordena formar un solo expediente con las actuaciones administrativas del trámite liquidatorio.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 14 de julio de 2025, Rad. 43846 [Fundamento Jurídico No. 15].

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de mayo de 2024. Rad. 68052 y del 14 de julio de 2025, Rad. 70515.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Adicionalmente, el artículo 1 dispone que, en lo no previsto, se aplicarán las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sobre liquidación, dentro de las cuales se destacan las que consagran el carácter universal del proceso liquidatorio. El artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que la liquidación supone un proceso concursal universal, lo que significa la concentración de las reclamaciones, de manera que las acciones individuales quedan sujetas al trámite liquidatorio, lo que confirma la integración del patrimonio y la concurrencia de los acreedores en un único procedimiento, con el fin de asegurar el pago ordenado del pasivo conforme a las reglas de graduación y prelación establecidas en la ley.

En ese contexto, corresponde al liquidador centralizar el reconocimiento y tratamiento de las acreencias, de modo que se garantice la igualdad entre los acreedores y se eviten decisiones fragmentadas o contradictorias provenientes de distintas instancias o autoridades. Sobre el particular la jurisprudencia de esta Sección ha señalado:

73.- El principio de universalidad de los procesos de liquidación forzosa implica no sólo que ingresen al proceso la totalidad de bienes que conforman el patrimonio de la entidad que ha sido tomada en posesión o respecto de la cual se haya ordenado su liquidación forzosa, en su calidad de deudor, sino también que al proceso sean vinculados la totalidad de sus acreedores.

74.- De esta forma, se entiende que respecto de los procesos de liquidación forzosa administrativa regulado por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no sólo se predica una universalidad desde el punto de vista objetivo, en el sentido de que a éste ingresan la totalidad de bienes que conforman el patrimonio de la Entidad sobre la cual se ordena la liquidación en su calidad de deudora, sino también una universalidad desde el punto de vista subjetivo, pues todos los acreedores de la entidad deudora son llamados a intervenir en ese proceso liquidatorio.

De esta manera, las decisiones adoptadas por el liquidador no solo definen la situación individual de cada crédito, sino que se insertan en un sistema integral de satisfacción del pasivo, cuya coherencia depende de la concentración de todas las reclamaciones en el proceso liquidatorio. Estas decisiones, corresponden a verdaderos actos administrativos susceptibles de control por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 del CCA).

8. La Sala procede ahora a verificar lo ocurrido en el proceso y, luego, la forma en que la demanda fue estructurada.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

8.1. El 30 de agosto de 2007, la Empresa Social del Estado Francisco de Paula Santander, en calidad de contratante, y la sociedad Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda., en calidad de contratista, suscribieron el contrato No. 495 de 2007, cuyo objeto consistió en la prestación de servicios de salud de promoción y prevención dirigidos a la población pobre no asegurada del municipio de Barrancabermeja y sus corregimientos, en desarrollo del convenio interadministrativo No. 064 de 2007 suscrito entre el municipio de Barrancabermeja y la referida E.S.E. (folios 34 a 39 del cuaderno 1).

8.2. Mediante el Decreto 810 de 2008 se dispuso la supresión y liquidación de la Empresa Social del Estado Francisco de Paula Santander, iniciándose el correspondiente proceso liquidatorio, el cual debía adelantarse de conformidad con el régimen previsto en el Decreto-Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006¹⁹.

8.3. Mediante derecho de petición radicado el 17 de octubre de 2008, la Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM solicitó a la E.S.E. Francisco de Paula Santander en liquidación el pago de las obligaciones derivadas del contrato No. 495 de 2007, con fundamento en que la sociedad había prestado los servicios de salud en los términos pactados y presentado las facturas correspondientes conforme a lo estipulado contractualmente (fl 10 a 13 cuaderno 1). También obra en el expediente el formulario de reclamación presentado por esa sociedad (fl 72 del cuaderno 1).

8.4. Mediante comunicación de fecha 20 de octubre de 2008, el liquidador de la E.S.E. Francisco de Paula Santander en liquidación informó, a la sociedad Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM, que la reclamación presentada había sido incluida como extemporánea dentro del proceso liquidatorio y precisó que su trámite se adelantaría conforme a las reglas previstas en el Decreto-Ley 254 de 2000, la Ley 1105 de 2006 y las demás normas aplicables al procedimiento de liquidación, en el cual corresponde al liquidador realizar el estudio, calificación, graduación y reconocimiento de las acreencias (fl. 14 cuaderno 1).

8.5 Mediante la Resolución No. 000120 del 28 de noviembre de 2008, expedida por la E.S.E. Francisco de Paula Santander en liquidación, se decidió la reclamación presentada por la sociedad Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.

¹⁹ <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1170454>

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

como extemporánea, y se dispuso, en la cláusula 7, su reconocimiento con cargo a la masa de la liquidación dentro de los créditos de quinta clase, porque cumplía los requisitos contractuales y legales y no fue objeto de glosa en el proceso de auditoría integral (folios 15 a 17 del cuaderno 1).

8.6. A la Resolución No. 000120 del 28 de noviembre de 2008 se integró el Anexo No. 2, correspondiente al resultado de la auditoría integral individual de las reclamaciones extemporáneas, en el cual se analizó de manera particular la reclamación presentada por la sociedad Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda., identificándola como extemporánea y sometiéndola al proceso de verificación, calificación y reconocimiento dentro del trámite liquidatorio (folios 73 a 74 del cuaderno 1).

De lo anterior se concluye que, si bien la reclamación presentada por la sociedad Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda. fue considerada extemporánea dentro del proceso liquidatorio, la misma fue objeto de estudio, auditoría y decisión por parte del liquidador, siendo reconocida e incluida en la masa de la liquidación, con la correspondiente clasificación dentro del orden de prelación de créditos. Esto evidencia que la situación jurídica del demandante fue definida en sede administrativa dentro del proceso de liquidación.

8.7. La parte demandante formuló un conjunto de pretensiones que, si bien se presentan formalmente como propias de una controversia contractual, deben ser analizadas de manera integral y sistemática para determinar su verdadero alcance.

En primer lugar, las pretensiones 1 a 3 se orientan a obtener declaraciones relativas a la existencia del contrato No. 495 de 2007, de su cláusula de pago y del hecho consistente en que el municipio de Barrancabermeja efectuó el desembolso correspondiente en el marco del convenio interadministrativo No. 064 de 2007. Estas declaraciones no configuran una controversia autónoma, sino que constituyen premisas fácticas y jurídicas encaminadas a sustentar las pretensiones posteriores.

En segundo lugar, mediante la pretensión 4 se solicita la declaratoria de incumplimiento del contrato por parte de la E.S.E., con fundamento en el no pago de las obligaciones derivadas del mismo, mientras que las pretensiones 6, 7 y 8 persiguen las consecuencias económicas de dicho incumplimiento, esto es, la condena al pago del capital adeudado, la cláusula penal y los intereses moratorios.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

El elemento estructural de la demanda se encuentra en la pretensión 5, en la cual se solicita, expresamente, que se declare que el crédito derivado del contrato no hace parte de la masa de la liquidación y que, en consecuencia, su pago se efectúe en los términos pactados contractualmente por fuera del procedimiento liquidatorio.

Al analizar de manera conjunta estas pretensiones, la Sala advierte que las declaraciones contractuales solicitadas —existencia del contrato, verificación de la condición de pago e incumplimiento— no persiguen un fin autónomo, sino que se encuentran instrumentalizadas para sustentar una finalidad distinta: sustraer el crédito del régimen propio del proceso de liquidación y obtener su pago por fuera de las reglas de graduación y prelación de créditos.

En efecto, la estructura lógica de la demanda revela que el actor no persigue la definición de un crédito incierto o controvertido -puesto que ya fue reconocido como parte de la masa de la liquidación-, sino la alteración de su tratamiento dentro del proceso liquidatorio. Es por ello por lo que, como consecuencia del pretendido incumplimiento, pide el pago de las obligaciones en los términos del contrato -en aplicación de la cláusula de presentación y pago de las facturas- y no bajo las reglas del proceso liquidatorio del cual exige ser excluido (pretensiones 2 y 5). Así, la controversia planteada no versa propiamente sobre el contrato, sino sobre la calificación y forma de pago del crédito en la liquidación.

La Sala advierte que no se configura una controversia contractual autónoma susceptible de ser resuelta mediante la acción de controversias contractuales. En efecto, no se está ante una discusión relativa a la existencia del contrato, a su ejecución, a la determinación de prestaciones pendientes o a la cuantificación de un crédito incierto, sino frente a una situación en la cual la acreencia derivada del negocio jurídico ya fue objeto de reconocimiento, calificación y graduación dentro del proceso de liquidación, mediante acto administrativo expedido por el liquidador. Así, la eventual inconformidad de la demandante no recae sobre aspectos propios de la relación contractual, sino sobre los efectos jurídicos de dicha decisión administrativa, en particular, su inclusión dentro de la masa de la liquidación y el régimen de pago aplicable.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Este entendimiento se ve reforzado con lo expuesto por la propia parte demandante en el recurso de apelación, en el que señaló, expresamente, que el término de caducidad debía contabilizarse a partir de la Resolución 120 del 28 de noviembre de 2008, esto es, el acto administrativo mediante el cual el liquidador resolvió su petición de ordenar el pago y optó incluir su crédito dentro de la masa de la liquidación. Tal afirmación pone de presente que, en realidad, es de dicha decisión administrativa de donde se hace derivar el presunto daño alegado, lo que confirma que las pretensiones contractuales han sido utilizadas como un medio para controvertir sus efectos.

9. En este caso, el crédito fue incorporado a la masa de la liquidación mediante un acto administrativo que no fue demandado -Resolución 120 de noviembre de 2008-, el cual se encuentra vigente y amparado por la presunción de legalidad. En esas condiciones, el pago del crédito —que constituye el objeto propio del proceso de liquidación— se encuentra sometido al trámite concursal y debe realizarse dentro de dicho proceso, sin que resulte jurídicamente viable sustraerlo de ese régimen por vía de la acción contractual, mediante una declaratoria de incumplimiento y una orden de pago conforme al contrato.

La Sala advierte que acceder a la pretensión quinta, que es la base estructural de la demanda, consistente en declarar que el crédito no hace parte de la masa de la liquidación y que la obligación se pague conforme al contrato, como consecuencia de las demás pretensiones planteadas, implicaría desconocer los efectos de un acto administrativo en firme, mediante el cual el liquidador definió la naturaleza y condiciones de pago de la acreencia, lo cual resulta jurídicamente improcedente dado que no se demandó su nulidad.

Las demás pretensiones contractuales -eventual declaratoria de incumplimiento contractual y la consecuente condena al pago en los términos solicitados (pretensiones 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8)- no pueden ser estudiadas, en la medida en que el crédito fue reconocido dentro del proceso de liquidación y se encontraba sujeto a las reglas de graduación, prelación y pago propias de dicho trámite -definidas en un acto administrativo-, cuya ejecución corresponde al liquidador en el marco del procedimiento concursal universal.

En este sentido, la pretensión de obtener, por vía contractual, la declaratoria de incumplimiento y el pago del crédito en los términos pactados implicaba,

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

necesariamente, cuestionar los efectos de dicha decisión administrativa, en particular, la inclusión del crédito en la masa de la liquidación y el régimen de pago aplicable, lo cual debió ser controvertido mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dirigida en contra de la Resolución 120 de noviembre de 2008.

Ante esta circunstancia, una decisión favorable a la demandante implicaría un fallo contradictorio y sin efecto jurídico, pues el crédito continúa integrado a la masa de la liquidación y sometido a sus reglas -dada la legalidad del acto administrativo que así lo ordenó-, lo que evidencia la falta de aptitud de la acción ejercida para producir el efecto jurídico perseguido, consistente en que se pague el crédito por fuera de la liquidación.

La controversia así planteada no versa sobre la existencia o cuantía del crédito, sino sobre su tratamiento dentro del proceso de liquidación, aspecto que —como se indicó— debía ser discutido mediante la impugnación de la legalidad del acto administrativo que lo definió. Por consiguiente, la omisión de demandar dicho acto no solo impide su control judicial, sino que priva de eficacia a las pretensiones formuladas en esta sede.

En un supuesto sustancialmente similar, en el que el liquidador integró el crédito a la masa de la liquidación y el demandante acudió a la acción contractual, planteando pretensiones de incumplimiento y pago de obligaciones, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió:

En este orden de ideas, la Sala considera que la acción de controversias contractuales presentada por la Cooperativa de Servicios Integrados “CONSENTIR C.T.A.” no es procedente para resolver las pretensiones formuladas, pues, analizados los actos administrativos expedidos en el procedimiento de liquidación de la entidad pública demandada, así como el marco normativo de los procesos de liquidación forzosa y los hechos referidos en la demanda, la Sala concluye que la supuesta omisión en el pago de las prestaciones contractuales contraídas –incumplimiento alegado- tuvo su génesis en la clasificación del crédito como de quinto orden realizada por el agente liquidador plasmada en las resoluciones que finalizaron la actuación administrativa, de lo cual es claro que la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho.”²⁰

10. En las condiciones expuestas, la Sala concluye que la demanda adolece de ineptitud sustantiva, por indebida escogencia de la acción, en tanto no integra de manera adecuada el petitum con la causa petendi, al omitir la solicitud de nulidad del

²⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 25 de octubre de 2019, Rad. 45375.

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

acto administrativo que definió el efecto jurídico principal que la parte actora pretende obtener, esto es, la exclusión de la masa de liquidación de su crédito y el estudio del pago del mismo conforme a las reglas del contrato -incumplimiento- y no conforme a las reglas del proceso de liquidación. Todos estos aspectos fueron definidos en la Resolución 120 de 2008, que no fue demandada por la vía idónea: la nulidad y restablecimiento del derecho.

De esta manera, se desarticula la relación necesaria entre la causa del daño alegado —que proviene del acto administrativo— y el mecanismo procesal elegido —acción de controversias contractuales—, lo que impide un examen de fondo.

Por lo expuesto la Sala revocará el fallo de primera instancia, para, en su lugar, declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, por indebida escogencia de la acción.

Costas

11. De conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

12. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia del 15 de diciembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander en Descongestión; en su lugar, **DECLÁRASE** la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Radicación: 68001233100020110026400 (53575)
Actor: Unidad Móvil de Atención Médica Ltda. – UMAM Ltda.
Demandado: Fiduciaria Popular S.A. y Municipio de Barrancabermeja
Proceso: Acción de controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE²¹
NICOLÁS YEPES CORRALES

²¹ Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.
GVG