

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**



*Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veintiuno (2021).*

Radicación:	11001-33-31-013-2006-00064
Proceso:	ACCION POPULAR
Accionante:	MYRIAM LUJÁN GÓMEZ
Accionadas:	MINISTERIO DEL INTERIOR Y OTRAS 41 ENTIDADES PÚBLICAS
Asunto:	SENTENCIA

*Procede el Despacho a proferir sentencia dentro del proceso de la referencia, adelantado por la señora **MYRIAM LUJÁN GÓMEZ**, en nombre propio, contra<sup>1</sup> el **MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE DEFENSA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, MINISTERIO DE COMUNICACIONES, MINISTERIO DE TRANSPORTE, MINISTERIO DE CULTURA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (suprimido), DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA (ahora UAE DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS), SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, CONGRESO DE LA***

<sup>1</sup> Los nombres de las entidades accionadas que aquí se citan corresponden a los que existían al 7 de diciembre de 2006, fecha para la cual se admitió la presente demanda.

**REPÚBLICA (SENADO y CÁMARA), CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, INSTUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES, SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE, EMPRESA TERRITORIAL PARA LA SALUD, DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES y COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN (liquidada – ahora ANTV), en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular) consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y regulada en las Leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011.**

## **ANTECEDENTES**

### **4. Pretensiones.**

“(…)

1. Ordenar a las Entidades Públicas accionadas que dentro de la liquidación de los contratos retengan de las sumas que adeudan a sus contratistas, los montos que estos adeuden al Sistema de Seguridad Social Integral por concepto de su cotización en salud y pensión, con sus respectivos intereses moratorios, en razón a la diferencia entre base de cotización e ingreso bruto contractualmente pactados y efectúen el giro directo de dichos recursos a los correspondientes Sistemas, así como el pago de los intereses moratorios a que dé lugar por el no pago oportuno.
2. Ordenar a las Entidades Públicas accionadas que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 50 de la Ley 789 de 2002 modificado mediante el artículo 1 de la Ley 828 de 2003, impongan multas sucesivas a sus contratistas por el tiempo transcurrido a la fecha y hasta tanto se de (sic) cumplimiento a sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral (pensiones y salud), aplicando por analogía, como mínimo la sanción del 5% del monto dejado de pagar a cada fondo y EPS con sus intereses, según lo establecido en el artículo 5 de la Ley 789 de 2002.
3. Que se ordene a todas las entidades públicas accionadas a verificar de conformidad con la normatividad vigente que los aportes realizados al Sistema de Seguridad Social Integral por sus contratistas se hagan de acuerdo con los ingresos brutos pactados contractualmente y en la oportunidad establecida legalmente.
4. Que se ordenen las demás medidas necesarias para proteger los derechos colectivos invocados para su protección frente a las acciones u omisiones que se relacionan en la presente demanda.
5. Que se condene a los demandados a recompensar de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998 (15%), cuya base será tomada del valor total que se definía como adeudado según las liquidaciones que efectúen los Fondo de Pensiones y Empresas Promotoras de Salud de Colombia para cada uno de los contratistas; más el valor de las multas que deben imponer las accionadas por incumplimiento en los aportes

al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión. Lo anterior en razón a que estos dineros hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión por tanto, como ha sido ampliamente reconocido por la Corte Constitucional, tienen el carácter de público.

6. Que se condene en costas a los demandados.

(...”).

## **2. Hechos.**

*Los relatados en la demanda se resumen así:*

- *Que la “normatividad vigente” establece los parámetros de cotización a los Sistemas de Seguridad Social en salud y pensión para los trabajadores dependientes, independientes y contratistas por prestación de servicios, así como obligaciones claras y precisas de vigilancia, control y recaudo por parte de las entidades públicas que contratan servicios.*

- *Que en “los últimos años” se ha evidenciado que el Sistema de Seguridad Social Integral presenta un déficit financiero que pone en peligro su sostenibilidad, el cual se ve potenciado por el hecho que las entidades públicas no están cumpliendo con sus obligaciones de vigilancia, control y recaudo de los aportes que realizan los contratistas, al no verificar que dichos aportes se realizan en la oportunidad prevista legalmente y en los montos que corresponde.*

## **3. Derechos o intereses colectivos invocados.**

*En el libelo de la demanda, la parte accionante aduce que las entidades accionadas vulneraron los derechos colectivos a la moralidad administrativa; la defensa del patrimonio público; la seguridad y salubridad públicas; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública (literales b, e, g y h, artículo 4º de la Ley 472 de 1998); sin perjuicio de los demás derechos que se probaran vulnerados en el trámite de la presente acción.*

## **4. Trámite procesal.**

**4.1.** *Mediante auto del 7 de diciembre de 2006 (fls. 30 a 31), se admitió la demanda de acción popular formulada por la señora MYRIAM LUJÁN GÓMEZ contra el*

*MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE DEFENSA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, MINISTERIO DE COMUNICACIONES, MINISTERIO DE TRANSPORTE, MINISTERIO DE CULTURA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (en adelante DNP), FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO (en adelante FONADE), DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (suprimido), DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (en adelante DANE), DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (en adelante DAFP), DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (SENADO y CÁMARA), CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (en adelante CNE), REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS (en adelante INVIMA), INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (en adelante INVIAS), INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES, SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (en adelante SENA), EMPRESA TERRITORIAL PARA LA SALUD (en adelante ETESA), DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (en adelante DIAN) y COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN (liquidada – ahora ANTV), la cual fue notificada en debida forma a las entidades accionadas (fls. 42 a 85)*

#### **4.2. Contestaciones de la demanda de las entidades accionadas.**

#### **4.2.1. Contestación del MINISTERIO DEL INTERIOR.**

*En primer lugar, el apoderado de esa cartera ministerial realiza algunas disquisiciones sobre la finalidad de las acciones populares; su titularidad; los potenciales sujetos pasivos; el juez competente para conocerlas; el tiempo para impetrarla; las características de la sentencia que en ellas se dicta; el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.*

*Luego de ello, asevera que “(...) en el presente asunto no concurren los presupuestos precedentemente señalados (...)”<sup>2</sup>, ya que frente a ese ministerio no existe ningún elemento de juicio que permita establecer, de manera clara e inequívoca, la presunta vulneración o afectación de los derechos colectivos señalados en la demanda por la accionante, sin los cuales el juez popular no puede proferir una decisión de fondo. Que en el caso de que se decida pronunciarse de fondo sobre la presente acción, se debe desvincular a ese ministerio debido a que la competencia privativa respecto a los aportes parafiscales recae es en el Ministerio de Protección Social.*

*Propone como excepciones las tituladas “improcedencia de la acción e indebida representación por pasiva” (fls. 1311 a 1317).*

#### **4.2.2. Contestación del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.**

*Arguye la apoderada de ese ministerio que en el presente caso no se advierte amenaza o vulneración de los derechos colectivos referidos por la accionante, debido a que en los hechos narrados en la demanda no se observa con claridad acción u omisión específica por parte de las entidades accionadas, particularmente de esa cartera ministerial, pues toda la demanda se basa en conjeturas, aunado al hecho de que no se allegó ninguna prueba que diera cuenta de la transgresión alegada, incumpliendo con la carga de la prueba establecida en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.*

---

<sup>2</sup> Párrafo 2º, página 5 de la contestación de la demanda del Ministerio del Interior, visible a folio 1315 del expediente.

*Argumenta que si bien es cierto que la acción popular puede ser ejercida para evitar la amenaza de derechos e intereses colectivos, también lo es que para que las pretensiones prosperen es necesario que se demuestre que la amenaza es real, es decir, que se fundamenta en hechos ciertos, debidamente acreditados. Que esto último no se presenta en el sublite, pues, reitera, los argumentos de la accionante son meras conjeturas sin ninguna prueba.*

*Frente a las presuntas obligaciones incumplidas por las entidades accionadas, refiere que el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 atribuye competencias precisas a las entidades contratantes, en virtud de las cuales están obligadas a verificar que sus contratistas hayan efectuado el pago de los aportes parafiscales. Que conforme al artículo 282 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 114 del Decreto 2150 de 1995, en los contratos de prestación de servicios la obligación de afiliación al sistema de seguridad social recae en los contratistas, siempre que la duración de los contratos supere los 3 meses. Que el artículo 23 del Decreto 1703 de 2002, que establecía un procedimiento especial de verificación de cumplimiento de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de los contratistas, en cabeza de la entidad contratante, fue declarado nulo por el Consejo de Estado, por lo que esa obligación quedó eliminada.*

*Referido lo anterior, discurre la libelista que el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple con las obligaciones establecidas en el aludido artículo 50 de la Ley 789 de 2002, lo cual puede ser verificado en el Área de Contratación del Fondo Rotatorio de esa entidad, en la cual se lleva la documentación pertinente sobre el cumplimiento de los contratistas frente a los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y a parafiscales.*

*Formuló como excepciones las tituladas “inepta demanda; improcedencia de la acción popular por existir otro mecanismo legal para el control de la evasión de los recursos parafiscales; inexistencia de vulneración a la moralidad administrativa; y genérica” (fls. 1324 a 1345).*

#### **4.2.3. Contestación del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

*Luego de efectuar un sucinto resumen sobre las generalidades de las acciones populares, aduce que “(...) a pesar de que el actor popular lo desconoce (...)”<sup>3</sup>, la carga de la prueba en las acciones populares está primigeniamente establecida en cabeza del demandante, y de forma subsidiaria en el juez, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.*

*Discurre que si bien la accionante señala como transgredidos los derechos colectivos al patrimonio público, a la salubridad pública y acceso a los servicios públicos, y a la moralidad administrativa, lo cierto es que en el presente caso no se demostró el daño efectivo a esos derechos, pues la actora solo se limita a realizar afirmaciones indefinidas sin aportar en ningún momento alguna prueba que respalde su dicho.*

*Refiere que esa cartera ministerial ha dado cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, en lo que atañe a los aportes en salud, pensión, y parafiscales de sus contratistas, ya que cuando se pretende celebrar un contrato de prestación de servicios con una persona natural, se exige, como requisito sine qua non para su suscripción, que el contratista presente los respectivos certificados emitidos por la EPS y la AFP, en los cuales deben constar su afiliación. Que además, al presentar mensualmente su cuenta de cobro, el contratista tiene la obligación de presentar nuevamente aquellos certificados; en el evento en que no los presente, no se le pagan sus honorarios y si esa situación perdura, ese ministerio puede aplicar la cláusula excepcional de caducidad del contrato.*

*Concluye que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, no solo porque no se encuentra acreditada la vulneración de los derechos colectivos señalados en el libelo de la demanda, sino porque no se probó que ese ministerio hubiese incurrido en alguna conducta activa u omisiva, tendiente a incumplir con su función de vigilancia y control sobre los aportes en salud y pensión de sus contratistas.*

*No formuló excepciones (fls. 1221 a 1227).*

---

<sup>3</sup> Párrafo 12, página 2 de la contestación de la demanda del Ministerio de Hacienda, visible a folio 1222 del plenario.

#### **4.2.4. Contestación del MINISTERIO DEFENSA.**

*Asevera la apoderada de ese ministerio que en el presente caso se presenta la causal de nulidad establecida en el “artículo 140, numeral 4º”, pues la accionante pretende se dé cumplimiento a la circular conjunta N° 01 de 2004, a los Decretos 228 de 1995, 1793 de 2002 y 510 de 2003, y a las Leyes 100 de 1993 y 789 de 2002, para lo cual debía impetrar la acción de cumplimiento establecida en la Ley 393 de 1997. Que para ello, debía solicitar a las autoridades accionadas el cumplimiento de dichas normas, lo que no ocurrió en el presente caso, incumpliendo con el requisito de la constitución en renuencia.*

*Argumenta que en el plenario no existe prueba de la existencia de la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa por parte de ese ministerio, pues la actora popular no arrió copia de los contratos suscritos por ese ministerio.*

*Por último, solicita se condene en costas a la actora por actuar de forma temeraria, debido a que en el libelo de la demanda se denota su mala fe al realizar afirmaciones sin ningún sustento fáctico.*

*No formuló expresamente excepciones (fls. 1127 a 1131).*

#### **4.2.5. Contestación del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.**

*La apoderada de la entidad del epígrafe aduce, en síntesis, que su representada carece de legitimación en la causa por pasiva en el caso sub examine, pues no solo no se hace una imputación concreta en su contra en el libelo de la demanda, más allá de las alegaciones subjetivas de la actora, sino que tampoco existen elementos de juicio que permitan inferir que con su acción u omisión se hayan incumplido los deberes que ese ministerio tenía para con el Sistema de Seguridad Social Integral.*

*Propuso la excepción titulada “falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural” (fls. 1305 a 1308).*

#### **4.2.6. Contestación del MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL.**

*Señala la apoderada de esta cartera ministerial que su representada, conforme a lo establecido en el artículo 2º, numeral 22, del Decreto 205 de 2003, debe velar por la viabilidad, estabilidad y equilibrio financiero de los sistemas de protección social y seguridad social integral. Que por ello, de forma mancomunada con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se emitió la circular N° 000001 del 6 de diciembre de 2004, dirigida a las E.P.S’s, al FOSYGA, a las entidades públicas contratantes y a los trabajadores independientes, con el fin de precisar la aplicación de la normativa referente al ingreso base de cotización de estos, señalando que esas entidades públicas no podían tener funciones de determinación, fiscalización y recaudo de los aportes del sistema de seguridad social en salud, conforme “al fallo de la sección cuarta”, ya que no existía expresa autorización legal para ello.*

*Considera que del contenido de la demanda no se puede inferir que exista vulneración de los derechos colectivos mencionados por la actora, pues en primer lugar, trae a colación unos ejemplos parcializados en unas copias y un CD, frente a una presunta contratación realizada por la Superintendencia de Servicios Públicos, de los cuales no se puede concluir que exista una inobservancia, por parte de las entidades accionadas, frente a la verificación de los aportes que los contratistas realizan. En segundo lugar, porque la accionante se contradice al señalar que los recursos de aquellos aportes son públicos, pero a su vez, solicita que con base en la presunta inobservancia de las entidades accionadas, se les impongan multas para efectos de tasar el incentivo de que trata el artículo 40 de la Ley 472 de 1998.*

*Propuso como excepciones las titulada “falta de legitimación en la causa por pasiva e improcedencia de la acción” (fls. 219 a 225).*

#### **4.2.7. Contestación del MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA.**

*Señala el apoderado de ese ministerio, que su representada ha dado cabal cumplimiento al ordenamiento jurídico en lo que respecta al “(...) pago de los aportes a la seguridad social en salud y pensión (...)”<sup>4</sup>. Además, que la accionante no podía atribuir, de manera general e imprudente, responsabilidad a todas las entidades demandadas, particularmente a ese ministerio, el cual propugna para que todas sus actuaciones administrativas se circunscriban al principio de legalidad, aunado al hecho de que no se allegó prueba o se indicó ningún hecho relativo a esa cartera ministerial, incumpliendo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, que establece que la carga de la prueba en las acciones populares corresponde a la parte demandante.*

*Considera que la accionante solo señala que las entidades accionadas vulneraron en derecho colectivo a la moralidad administrativa, pero no argumentó por qué fue así, ya que no formula claramente las supuestas falencias en que incurrió ese ministerio.*

*Propuso como excepciones las tituladas “falta de legitimación (sic) en la causa por pasiva; improcedencia de la acción popular; ineptitud sustantiva de la demanda; y excepciones de fondo genéricas” (fls. 1207 a 1216).*

#### **4.2.8. Contestación del MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO.**

*Refiere que el apoderado de esa cartera ministerial, que la accionante parte de suposiciones o conjeturas para impetrar la presente acción, pues en ninguna parte de la demanda se precisa, especifica o concreta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ese ministerio presuntamente incumplió con la obligación establecida en las Leyes 789 de 2002 y 828 de 2003, el Decreto 1703 de 2002, y la circular conjunta N° 01 de 2004, aunado a que ni siquiera “se tomó la molestia” de allegar los contratos, las planillas de autoliquidación de aportes*

---

<sup>4</sup> Párrafo 6º, página 1 de la contestación de la demanda del Ministerio de Minas y Energía, visible a folio 1207 del expediente.

*de los contratistas, u otro documento que permitiera denotar esa alegada omisión.*

*Formuló la excepción titulada “indebida escogencia de la acción” (fls. 1750 a 1756).*

#### **4.2.9. Contestación del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.**

*Tras realizar algunas consideraciones sobre la naturaleza y procedencia de la acción popular, refiere la apoderada del Ministerio de Educación que el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 establece taxativamente cuáles son los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser protegidos por aquella acción, dentro de los cuales no se encuentra el de seguridad social, establecido por el artículo 48 de la Constitución Política, pues aunque es un derecho a que deben tener acceso todos los habitantes del territorio, y su prestación está a cargo del Estado, esto no implica que sea un derecho colectivo, pues depende de la afiliación y pago que cada individuo realice al sistema.*

*Argumenta que el presupuesto público está compuesto por el presupuesto de rentas y el de gastos. El de rentas, a su vez, lo componen los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos. El de gastos, por su parte, está conformado por la apropiaciones realizadas por las diferentes entidades estatales, distinguiéndose entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Que si bien a los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral se les ha otorgado la naturaleza de recursos parafiscales, lo cierto es que ello no implica que sean parte del presupuesto de la nación, pues no hacen parte ni del presupuesto de rentas ni del de gastos.*

*Aduce que no es cierto que las entidades públicas, como contratantes, estén en la obligación de ejercer funciones de inspección y vigilancia del Sistema de Seguridad Social Integral, toda vez que conforme al Decreto 692 de 1992, el control y vigilancia de las AFP, tanto del RAIS<sup>5</sup> como del RPM<sup>6</sup>, corresponde a la*

---

<sup>5</sup> Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

<sup>6</sup> Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

*Superintendencia Financiera. Que una cosa es que la entidad contratista deba verificar que los aportes en salud y pensión de los contratistas se realicen conforme a la normativa vigente, y otra es que estén obligados a realizar aquellas funciones de inspección y vigilancia.*

*No propuso excepciones (fls. 1797 a 1804).*

#### **4.2.10. Contestación del MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.**

*Se aduce simplemente que ese ministerio no ha transgredido los derechos colectivos referidos en la demanda. Luego de ello, se cita “la circular del 1 de diciembre de 2004”, emitida por los Ministerios de Hacienda y de la Protección Social, y una sentencia proferida por el Consejo de Estado el 12 de octubre de 2006 (sin indicar la radicación), de lo cual concluye que esos “elementos” deben ser tenidos en cuenta al momento de proferir la respectiva sentencia.*

*No formuló excepciones (fls. 1119 a 1121).*

#### **4.2.11. Contestación del MINISTERIO DE COMUNICACIONES.**

*Indica el apoderado de esa cartera ministerial que “no hay más remota indicación” de que su representada tenga alguna injerencia en la presunta omisión alegada por la accionante. Que la actora popular, al convocar a juicio a ese ministerio “(...) ha incurrido en una ligereza asombroso (sic), comoquiera que no hay la menor prueba en contra (...) ni menos hay justificación alguna para la citación, simplemente se nos ha incluido en la demanda (...)”<sup>7</sup>, máxime cuando en el CD que se allega como prueba con la demanda tampoco existe ningún documento relacionado con ese ministerio. Por ello, solicita se desvincule a esa entidad del sublite, y se declare que la señora LUJÁN GÓMEZ “(...) ha faltado a sus deberes procesales, como accionante dentro de una acción popular (...)”<sup>8</sup>.*

*No propuso excepciones (fls. 1109 a 1113).*

<sup>7</sup> Párrafo 3º, página 2 de la contestación del epígrafe, visible a folio 1110 del plenario.

<sup>8</sup> Párrafo 6º, página 4 ibidem, visible a folio 1112 del expediente.

#### **4.2.12. Contestación del MINISTERIO DE TRANSPORTE.**

*Indica el apoderado de esta cartera ministerial que la mayoría de los hechos de la demanda son formulaciones subjetivas de la accionante, más aún cuando no se probó que existiera la supuesta omisión allí alegada por parte de esa entidad.*

*Refiere que de acuerdo a lo informado por la Oficina Coordinadora de Contratos de la Oficina Asesora Jurídica de ese ministerio, en la celebración de contratos se verifica que la persona con la que se va a suscribir el contrato se encuentre afiliada al “Régimen de Seguridad Social”, y que efectúe cotizaciones al mismo. Asimismo, que una vez recibida el acta de prestación de servicios, el interventor del contrato solicita al contratista la copia del recibo de pago de los aportes del mes correspondiente; proceso que se realiza mensualmente, durante la vigencia de cada contrato.*

*Propone como excepción la denominada “ineptitud sustancial de la demanda” (fls. 266 a 268).*

#### **4.2.13. Contestación del MINISTERIO DE CULTURA.**

*Señala el apoderado de esta entidad que las supuestas omisiones referidas en la demandada no se le pueden endilgar a su representada, ya que esta ha venido cumpliendo estrictamente con las disposiciones relativas a la exigencia de cotizaciones en salud y pensión de los contratistas, establecidas en el artículo 5º de la Ley 80 de 1993, el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 1º de la Ley 823 de 2003, pues para dar trámite al pago de los honorarios se requiere que los contratistas anexas a la cuenta de cobro la certificación signada por el supervisor, donde conste el pago de los aportes a seguridad social.*

*Indica que no basta con que la accionante señale como transgredido el derecho colectivo a la moralidad administrativa por la presunta omisión de las entidades accionadas, sino que es necesario que esa supuesta omisión se hubiese materializado de forma dolosa; situación que no se presenta con ese ministerio. Además, que no es viable buscar la protección del derecho a la seguridad social*

*a través de la acción popular, pues aquel está contenido en el “(...) título que regula los derechos sociales, económicos y culturales (...)”<sup>9</sup>.*

*Formula las excepciones denominadas “inprocedencia (sic) de la acción; e indebida formulación de la acción popular” (fls. 1857 a 1866).*

#### **4.2.14. Contestación del DNP.**

*Se asevera por el apoderado del DNP que esa entidad, antes de realizar el pago de los honorarios a las personas con quienes han celebrado contratos de prestación de servicios, verifica que estos hayan cumplido con la obligación de realizar los pagos por salud y pensión, por lo que no es cierto lo aducido por la accionante.*

*Aduce que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, no se puede afirmar que una conducta atenta contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa por el simple hecho de que esta pueda ser contraria a derecho, pues para ello se requiere, además, que esa conducta se haya cometido con dolo. Que por ello, en el presente caso no basta con que la actora señale que las entidades accionadas vulneraron los derechos colectivos al no verificar que los contratistas efectuaran los respectivos aportes en salud y pensión, sino que resultaba imperativo demostrar el dolo en esa presunta omisión, lo cual en lo que atañe al DNP, no sucedió, pues, reitera, ha cumplido con sus obligaciones como entidad contratante.*

*Que por esa misma razón (cumplimiento de sus obligaciones), tampoco puede aducirse que el DNP hubiese transgredido el derecho difuso del respeto al patrimonio público. Y, por último, que el derecho a la seguridad social no es un derecho colectivo, susceptible de ser protegido a través de la presente acción.*

*No propuso excepciones (fls. 1189 a 1200).*

---

<sup>9</sup> Párrafo 3º, página 6 de la contestación de la demanda del Ministerio de Cultura, visible a folio 1862 del expediente.

#### **4.2.15. Contestación del FONADE.**

*Aduce la apoderada de esta entidad que su prohijada, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 100 de 1993, ha venido exigiendo para la celebración de los contratos de prestación de servicios personales, la presentación, por parte de los contratistas, del soporte sobre su afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral. Asimismo, que cuando esos contratos se celebran con personas jurídicas se les exige el paz y salvo por aportes a la seguridad social y parafiscales, debidamente firmado por el revisor fiscal o el representante legal.*

*Además, que para realizar el pago de los honorarios a los diferentes contratistas, se les exige, igualmente, la presentación de las copias de las planillas de autoliquidación de aportes del periodo vigente, y se revisa que el monto de los aportes corresponda a los porcentajes legalmente establecidos.*

*Que para efectos de cumplir con dicha obligación, el FONADE emitió la circular externa N° 046 del 7 de septiembre de 2006, en la cual se establecieron las directrices relacionadas con los aportes a la seguridad social por parte de los contratistas. Allí se dispuso que el IBC de estos sería del 40% del valor bruto del contrato, y que si este era inferior a un salario mínimo, debería cotizar sobre este último, sin que en ningún caso la cotización pudiese ser superior a 25 salarios mínimos. Igualmente, se estableció que los contratistas de esa entidad tenían como requisitos: (i) estar afiliados a un fondo de pensiones, sin importar cual fuera el plazo de ejecución del contrato; (ii) estar afiliado a EPS cuando la ejecución del contrato fuese superior a 3 meses; (iii) realizar los aportes a salud y pensión teniendo en cuenta el referido IBC.*

*Señala que la actora no ha tenido vínculo contractual alguno con el FONADE que le permitiera conocer en detalle la gestión de esa entidad relacionada con el cumplimiento de las normas establecidas en materia de aportes en salud y pensión, ni de su obligación de verificar la relación entre los ingresos y el monto a pagar por los contratistas por esos conceptos, pues basa su acción en el incumplimiento por parte de otras entidades, particularmente la Superintendencia de Servicios Públicos.*

*No propuso excepciones (fls. 1414 a 1430).*

#### **4.2.16. Contestación del DAS (suprimido).**

*Arguye el apoderado de esa entidad que para predicar la transgresión del derecho colectivo a la moralidad administrativa no basta con enunciarlo dentro del libelo demandatorio, como sucedió en el sublite, sino que es necesario probar que la acción u omisión censurada esté perjudicando los intereses de la colectividad para favorecer intereses personales. Por ello, comoquiera que no se arrimaron pruebas al plenario que permitieran evidenciar el actuar torticero de la administración, colige que la accionante incumplió con la carga de la prueba.*

*Propone como excepción la titulada “ausencia de responsabilidad de las entidades accionadas” (fls. 1729 a 1735).*

#### **4.2.17. Contestación del DANE.**

*Aduce el apoderado del DANE que en las acciones populares, el literal e), artículo 18 de la Ley 472 de 1998 exige al actor popular aportar las pruebas que se pretendan hacer valer en la actuación, exigencia que no se cumplió en el sublite, pues la accionante solo aportó copias de unos contratos supuestamente suscritos por la Superintendencia de Servicios Públicos, que no solo no comprometen la responsabilidad de las entidades accionadas, sino que no cumplen los requisitos establecidos en el artículo 254 del CPC, aplicable a este caso por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.*

*Asimismo, que la actora tampoco cumplió con la carga de la prueba que le asiste conforme al artículo 30 de la Ley 472 de 1998, pues no se demostró la injerencia que podrían tener las entidades accionadas, particularmente el DANE, en la presunta transgresión de los derechos colectivos alegados. Que la actora pretende corregir esa falencia solicitando al juez de la causa oficiar a todas las entidades demandadas, a fin de determinar cuáles de estas no están cumplimiento con sus obligaciones, con lo que se estaría invirtiendo la carga de la prueba, lo que resulta improcedente en este caso por no estar sustentado en afirmaciones o negaciones indefinidas.*

*Considera que “(...) Esta acción popular carece de seriedad, y se trata más bien de una caza de brujas, pues del presunto incumplimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a las normas de seguridad social, la accionante infiere el incumplimiento de las demás entidades estatales demandadas (...)”<sup>10</sup>. Que pese a ello, el DANE ha cumplido con su obligación de exigir a los contratistas los aportes a la seguridad social en salud y pensión.*

*Propuso como excepciones las tituladas “ineptitud de la demanda por error en la escogencia de la acción; ineptitud de la demanda, por exigir una obligación que no ha sido reglamentada; la no presencia de afirmaciones negativas indefinidas, que eximan a la demandante de acompañar las pruebas en que fundamenta la acción impetrada; y cumplimiento de la causa petendi en lo referido al DANE” (fls. 1556 a 1561).*

#### **4.2.18. Contestación del DAFP.**

*Aduce el apoderado de esa entidad que la presunta violación de los derechos colectivos enunciados en la demanda deriva de la indebida apreciación realizada por la accionante, quien da por sentado que todas las entidades accionadas no verifican los aportes en salud y pensión que tienen que ser exigidos a los contratistas en la ejecución de los contratos de prestación de servicios, sin tener ningún sustento probatorio para ello.*

*Argumenta que el incumplimiento de las obligaciones públicas contenidas en la ley no puede ser exigido a través de la acción popular, pues existen otros mecanismos administrativos y judiciales para ello, como pueden ser las acciones de grupo para efectos de lograr la reparación del presunto daño irrogado, o las de cumplimiento, cuya finalidad es la materialización de las disposiciones que se estiman desconocidas por la actora. Que si la acción popular se erige como un proceso preferente, ello no implica que la celeridad sirva de excusa para vincular indebidamente a un sinnúmero de entidades públicas, desconociendo los enormes costos judiciales y administrativos que esto genera en los presupuestos*

---

<sup>10</sup> Párrafo final, página 4 de la contestación de la demanda del DANE, visible a folio 1558 del expediente.

*públicos, más aún cuando esa vinculación es irracional y sin ningún fundamento fáctico y jurídico, como sucede en el sublite.*

*Formuló como excepciones las denominadas “falta de legitimación en la causa del DAFP; existencia de otros medios de defensa judicial; ineptitud de la demanda e indebida acumulación de pretensiones; falta de conformación del litisconsorcio necesario” (fls. 1177 a 1184).*

#### **4.2.19. Contestación de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.**

*Se asevera que esa entidad en la celebración de los contratos de prestación de servicios pacta una cláusula en la que se establece que el pago de los honorarios está sujeto a la verificación, por parte del interventor, de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral por el contratista. Por ello, estima que el problema planteado por la accionante no se presenta en esa superintendencia, máxime cuando en la liquidación de los respectivos contratos no existe ningún desajuste en lo pertinente a dichas cotizaciones.*

*Se argumenta que esa entidad no ha incurrido en actos que atenten contra la moralidad administrativa, sino que por el contrario, ha aplicado sus facultades legales para controlar la correcta cotización de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral por parte del contratista.*

*No propuso excepciones (fls. 101 a 104).*

#### **4.2.20. Contestación de la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.**

*Señala el apoderado de esta superintendencia que para poder dar cumplimiento a lo establecido en los artículo 15 y 271 de la Ley 100 de 1993, el artículo 3º de la Ley 897, el artículo 23 del Decreto 1703 de 2002 y el artículo 1º del Decreto 510 de 2003, las entidades públicas, en primera medida, deben haber celebrado contratos de prestación de servicios con personas naturales; situación que no se presenta en esa entidad, pues todas las personas que laboran en ella están vinculados legal y reglamentariamente, mediante nombramientos en*

*provisionalidad. Por ello, colige que su prohijada no tiene responsabilidad en los hechos que se aducen en el libelo de la demanda.*

*No propone excepciones previas (fls. 1893 a 1901).*

#### **4.2.21. Contestación de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.**

*Se aduce que no es cierto que las entidades públicas estén obligadas a realizar lo señalado por la demandante en el libelo de la demanda, por cuanto no existe norma que así lo disponga. Asimismo, que cuando esa entidad suscribe un contrato verifica que el contratista se encuentre afiliado y haya cancelado sus aportes a salud y pensión, cotejando, además, que exista una coherencia entre lo pagado y el monto que se debía cotizar. Que la prueba de las afiliaciones debe reposar en cada contrato, y en la medida que se causen los respectivos pagos, con cada factura o cuenta de cobro se presenta el certificado de cumplimiento del objeto contractual y se debe acreditar el pago oportuno mensual de aquellos aportes.*

*Reitera que esa entidad no tiene asignadas las funciones de determinación, fiscalización y recaudo de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud, máxime cuando le corresponde al contratista realizar los aportes en la oportunidad prevista por la ley.*

*Formuló las excepciones denominadas “(...) indebida presentación (sic) por pasiva; ineptitud de la demanda por indebida designación de la parte demandada (...)” (fls. 80 a 91).*

#### **4.2.22. Contestación de la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA.**

*Luego de reseñar el carácter de la actividad financiera conforme a lo establecido en la Constitución, y de la necesaria supervisión de esas actividades por parte del Estado, asevera que esa superintendencia cumple con una actividad de policía administrativa, orientada al mantenimiento del orden público económico,*

*garantizando la protección del interés general y la preservación de la confianza pública.*

*Discurre que el traslado de los aportes pensionales a los respectivos fondos, corresponde a los empleados conforme lo previsto en el artículo 22 de la Ley 100 de 1993. Que pese a ello, cuando se trata de trabajadores independiente, dentro de los cuales se encuentran los contratistas, aquella obligación recae en estos (trabajadores), por lo que las consecuencias que deriven de su incumplimiento serán de su exclusiva responsabilidad, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 39 del “Decreto 1406”. Que en caso de que la entidad estatal contratante advierta el incumplimiento de esa obligación, podrá imponer a los contratistas las sanciones establecidas en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, y deberá poner en conocimiento esa omisión ante el Ministerio de Protección Social, tratándose de aportes pensionales, de la Superintendencia Nacional de Salud por concepto de aportes en salud, y de las cajas de compensación familiar para sus respectivos aportes.*

*Menciona que la celebración de contratos de prestación de servicios por parte de esa superintendencia se ha llevado a cabo con apego de las normas que los rigen, y se han ejecutado y pagado en cumplimiento de los términos y formalidades que se anexan con esa contestación, en los cuales no se reporta ningún incumplimiento por concepto de aportes en salud y pensión.*

*Formuló como excepciones las tituladas “falta de legitimación por pasiva de la Superintendencia Financiera de Colombia; ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la Superintendencia Financiera de Colombia por falta de señalamiento de los hechos y omisiones concretos imputables a ella; y otras excepciones” (fls. 455 a 475).*

#### **4.2.23. Contestación de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

*Señala la apoderada de esa superintendencia que la accionante asevera que en varios contratos suscritos por esa entidad, supuestamente, no se ha verificado el pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión, lo cual,*

*aduce, no es de recibo, pues antes de realizar los pagos de los contratistas siempre se verifica que estos hayan realizado las respectivas cotizaciones. Asimismo, que para cumplir con las disposiciones legales, esa superintendencia no adelanta ninguna liquidación de contrato hasta tanto el contratista demuestre estar al día con aquellos aportes, aunado al hecho de que en todos los contratos se incluyen cláusulas relativas al cumplimiento de tales obligaciones.*

*Argumenta que si bien la accionante señala como transgredidos los derechos colectivos a la salubridad pública y de acceso a una infraestructura de servicios públicos, solo se limita a enunciarlos, sin indicar por qué las entidades accionadas los transgredieron. También aduce que el derecho a la seguridad social consagrado en los artículos 46 y 48 de la Constitución Política, no es justificable a través de la acción popular, y que para efectos de determinar la potencial transgresión a la moralidad administrativa no basta con señalar que existió una presunta omisión, sino que es imperativo acreditar que esa omisión fue cometida con dolo, lo cual no está probado en el caso de marras.*

*No formuló excepciones (fls. 1521 a 1527).*

#### **4.2.24. Contestación de la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR.**

*Discurre el apoderado de esa entidad que efectivamente las Leyes 789 de 2002 y 828 de 2003 establecen una carga para las entidades del sector público cuando celebren, renueven o liquiden contratos de prestación de servicios, pues deberán requerir que el contratista realice los aportes para salud, pensión, riesgos laborales, cajas de compensación familiar, ICBF y SENA. Que en caso de no hacerlo, se harán acreedoras de las sanciones que en aquellas disposiciones se contemplan.*

*Que a esa superintendencia le corresponde verificar que las cotizaciones a las cajas de compensación se realicen efectivamente, por lo que es la primera interesada y le corresponde velar para que no exista evasión ni elusión de aquellos aportes. Que por ello, ha estado atenta al cumplimiento de las aludidas disposiciones, al punto de modificar el manual de contratación administrativa de esa entidad, incluyendo como función del interventor la de controlar que el*

*contratista realice los aportes en salud, pensión, riegos laborales y cajas de compensación familiar.*

*Señala que en la última visita que les realizó la Contraloría de la República no se les efectuó ninguna glosa en lo que respecta al pago de la seguridad social por parte de sus contratistas, lo que demuestra el cumplimiento de sus obligaciones.*

*No propuso excepciones (fls. 1917 a 1936).*

#### **4.2.25. Contestación de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**

*Se arguye que en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 1º de la Ley 828 de 2003, esa entidad incorpora a cada uno de los contratos que celebra la obligación del contratista de dar cumplimiento a las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales (caja de compensación familiar, SENA e ICBF). Que además, se estipula que si el contratista no cumple con aquella carga, deberá pagar multas sucesivas, y también se añade una cláusula de caducidad, donde se establece que el incumplimiento en el pago de los aportes por un término superior a 4 meses dará lugar a declarar la caducidad.*

*Indica que para efectos del pago de los honorarios pactados en el contrato, esa superintendencia exige al contratista la certificación expedida por “su representante legal o el revisor fiscal”, con la que se acredite el pago de las obligaciones al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales. Que esa certificación es un requisito para que se proceda a efectuar el aludido pago.*

*Señala que “hasta la fecha” esa entidad no ha impuesto ninguna multa o ha declarado la caducidad de ningún contrato por el incumplimiento del pago de aquellos aportes, ya que no los contratistas siempre han cumplido con esa obligación. Que en cualquier caso, en el evento de comprobar algún incumplimiento de ese tipo, esa entidad ejecutará las acciones tendientes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social y parafiscales, imponiendo las multas y sanciones a que haya lugar.*

*Insiste en que esa superintendencia, durante la ejecución de cada contrato, verifica con cada contratista que el monto de los aportes corresponda con los honorarios percibidos, conforme a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002. Igualmente, que cuando se liquidan los contratos, esa entidad expide un paz y salvo en el que consta que el contratista ha cumplido con el pago de sus aportes para salud y pensión.*

#### **4.2.26. Contestación de la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES.**

*Estima el apoderado de esta entidad que la acción procedente en el sublite era la de cumplimiento, y no la popular, pues si bien, formalmente, se señalan como transgredidos derechos colectivos, lo cierto es que lo que en realidad se pretende es el cumplimiento de una norma legal, tal como se puede apreciar del mismo libelo de la demanda. Por ello, aduce que se debía constituir en renuencia a cada una de las entidades accionadas, lo que no sucedió.*

*Asimismo, asevera que no existe prueba de que esa superintendencia hubiese transgredido el “Decreto 1158 de 1994”, o demás disposiciones concordantes relativas a la liquidación de aportes en salud y pensión.*

*Propuso como excepción la denominada “falta de legitimación en la causa por pasiva” (fls. 418 a 422).*

#### **4.2.27. Contestación de la SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA.**

*Señala la apoderada de esa entidad, que en el presente caso se endilga de manera general a las entidades accionadas el presunto incumplimiento del deber legal de acatar las disposiciones que regulan el sistema de aportes a la seguridad social en salud y pensión, a las que está sometidas al celebrar contratos de prestación de servicios, pero no se precisa bajo qué óptica o en qué momento las demandadas están transgrediendo la moralidad administrativo o los otros derechos colectivos presuntamente conculcados.*

*Asevera que en el presente caso la accionante atribuye una culpa hipotética y general, sin determinar específicamente cuales fueron los actos omisivos de esa superintendencia, como generadores de los “perjuicios”.*

*Refiere que la actora popular se limita a efectuar afirmaciones indefinidas sin ningún soporte probatorio que respalde su dicho y que demuestre que, efectivamente, se vulneraron los derechos colectivos reseñados en la demanda, lo cual constituye un presupuesto necesario de la acción popular.*

*Propone como excepciones las denominadas “ausencia de legitimación en la causa por pasiva; e improcedencia de la acción popular presentada” (fls. 1842 a 1851).*

#### **4.2.28. Contestación de la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE.**

*Aduce el apoderado de esa entidad que la accionante no solo no ha cumplido con la carga de establecer, de forma clara y concreta, algún hecho u omisión atribuible a su representada que tenga la virtualidad de vulnerar o poner el peligro los intereses colectivos, sino que tampoco ha aportado los elementos probatorios que conduzcan a demostrar la existencia de aquel hecho u omisión y su imputabilidad a esa superintendencia.*

*Que esa entidad ha cumplido con todas sus cargas contractuales, particularmente las relacionadas con los aportes en salud y pensiones de los contratistas, pues en este último escenario ha sido especialmente cuidadosa en verificar que los contratistas realizaran el pago de tales aportes, como requisito previo e indispensable para autorizar y efectuar el pago de los honorarios.*

*Asevera que las acciones populares no son el mecanismo idóneo para la imposición de sanciones, como lo pretende la demandante, pues estas deben estar precedidas de una actuación administrativa en la que se garantice el debido proceso del afectado. Que tampoco es viable acudir a analogías para la imposición de sanciones, ya que la interpretación y aplicación de estas, en virtud del principio de legalidad, debe ser restrictiva.*

*Indica que de acuerdo a la jurisprudencia, la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, tratándose de alguna irregularidad contractual, exige que se demuestre la mala fe, entendida como una conducta dirigida a causar daño a la comunidad, lo cual no sucedió en el caso de marras.*

*No propuso excepciones (fls. 1773 a 1784).*

#### **4.2.29. Contestación del CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**

*Discurre el apoderado que no es cierto que las autoridades accionadas, particularmente el Congreso de la República, estuviesen incumplimiento con sus obligaciones de vigilancia, control y recaudo de los aportes parafiscales que realización los contratistas en virtud de los contratos de prestación de servicios suscritos, pues aunque “(...) Posiblemente existan casos aislados en algunas entidades (...) donde se hayan presentado incumplimientos de las normas sobre la materia (...)”<sup>11</sup>, de ello no puede afirmarse un incumplimiento general, como lo hace la parte actora. Que a todas las personas vinculadas a través de contratos de prestación de servicios con el Senado de la República<sup>12</sup> se les ha exigido rigurosamente el cumplimiento de las normas relativas a los aportes de seguridad social en salud y pensión, sin que el hecho de no haber retenido dineros a los contratistas por estos dos conceptos implique un incumplimiento de sus obligaciones como contratante, ya que, por una parte, el pago de aquellas obligaciones se ha acreditado mensualmente, y por otra, no existe claridad frente a las normas que facultan a las entidades para efectuar esa retención.*

*Que esa falta de claridad se evidencia porque: (i) el artículo 23 del Decreto 1703 de 2002, que señala esa obligación de forma expresa, fue declarado nulo por el Consejo de Estado en sentencia del 19 de agosto de 2004. (ii) Si bien el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 establece la obligatoriedad de retener a los contratistas los aportes al sistema de seguridad social en salud al momento de la liquidación del contrato, lo cierto es que ello no aplica para los contratos de prestación de*

<sup>11</sup> Párrafo 3º, página 2 de la contestación de la demanda del Congreso de la República, visible a folio 1152 del expediente.

<sup>12</sup> Pese a que conforme a lo establecido en el artículo 49 de la Ley 446 de 1998, la representación legal del Congreso (Senado y Cámara) estará a cargo del (la) presidente (a) del Senado, y así se confiere el poder, en toda la contestación de la demanda solo se hace referencia al Senado.

*servicios estatal, ya que al momento en que estos se liquidación, “normalmente” ya se le han cancelado al contratista los servicios prestados. (iii) El artículo 282 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 114 del Decreto 2150 de 1995, establece que en los contratos cuya duración sea igual o menor a 3 meses, no es necesario acreditar la afiliación en salud y pensión. (iv) El artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 establece que para que el descuento y pago de las cotizaciones al sistema de seguridad social por parte del contratante proceda, es necesario que exista autorización expresa del contratista, sin que la administración lo pueda hacer unilateralmente.*

*No formuló excepciones (fls. 1151 a 1157).*

#### **4.2.30. Contestación de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

*Luego se reseñar el contenido de los artículos 15 y 17 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 3º y 4º de la Ley 797 de 2003, y del artículo 23 del Decreto 1703 de 2002, se asevera por la apoderada de este ente de control que existe la obligación para los contratistas que suscriben contratos de prestación de servicios, de pagar los aportes en seguridad social en salud y pensión, aunque esa obligación solo se genera cuando los contratos tienen una ejecución superior a 3 meses.*

*Refiere que si bien es cierto que el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 establece la obligación de verificar y dejar constancia del cumplimiento de aquella obligación de los contratistas, también lo es que la retención de las sumas adeudadas no se puede efectuar por parte de la entidad pública, pues como lo indicó el Ministerio de Protección Social en virtud del requerimiento que le efectuó la Contraloría, esa retención está sujeta a reglamentación, la cual no se ha expedido. Que pese a ello, ese organismo de control procedió a solicitar la revisión de los aportes en salud y pensión de sus contratistas, tanto ante aquel ministerio como ante la Superintendencia Nacional de Salud.*

*No formuló excepciones (fls. 1639 a 1645).*

#### **4.2.31. Contestación de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

*Señala que en el Ministerio Público, la labor de control y verificación de los aportes en salud y pensión de los contratistas corresponde a los interventores o supervisores del contrato, conforme a lo establecido en la Resolución N° 340 del 14 de noviembre de 2001, modificada por la “Resolución 382”. Que con el fin de hacer seguimiento a esos contratos, que en esa entidad son excepcionales, los interventores radican las facturas para el pago de las obligaciones contraídas por la entidad como resultado de un contrato, y para ello, deben solicitar al contratista certificación en la que conste que se encuentra en paz y salvo por concepto de aportes en salud, pensión, riesgos laborales y aportes parafiscales.*

*Menciona para el año 2004, en esa entidad se firmaron “(...) las ordenes (sic) de trabajo (...)”<sup>13</sup> N° 003 a 014; en el 2005, las N° 011 a 021; y en el 2006, las 027 a 038, aunque estas últimas se encontraban suspendidas “(...) hasta tanto la administración realiza (sic) lo pertinente en lo relacionado con los nombramientos de las listas de elegibles vigente y además se realicen los traslados presupuestales requeridos para atender los gastos de las pruebas de conocimiento y psicotécnicas del concurso (...)”<sup>14</sup>. Que en las actas de liquidación de esos contratos se dejó constancia, por parte del interventor, de la verificación de todos los deberes de los contratistas.*

*Aduce que aunque la accionante señaló que las entidades accionadas estaban incumpliendo con el deber de verificar los aportes en salud y pensión, no dijo que la supuesta omisión había sido cometida por la Superintendencia de Servicios Públicos en los contratos N° 269 de 2005, 012-05 de 2005, 125-04, 099-2005 y 086-05, suscritos entre esa entidad y personas naturales, lo que no permite colegir que se deba verificar la totalidad de la contratación estatal, como lo pretende la señora LUJÁN.*

*Considera que en el caso sublite no existe prueba, ni siquiera sumaria, que permita establecer que la Procuraduría hubiese incumplido alguno de sus*

---

<sup>13</sup> Párrafo 1º, página 4 de la contestación de la Procuraduría, visible a folio 135 del expediente.

<sup>14</sup> Idem.

*deberes de control frente a los aportes en salud y pensión de sus contratistas, por lo que ese ente de control no posee legitimación en la causa por pasiva*

*Propuso la excepción denominada “falta de legitimación pasiva” (fls. 132 a 139).*

#### **4.2.32. Contestación del CNE.**

*Discurre el apoderado del CNE esa entidad no puede estar incurso en el presunto incumplimiento alegado por la accionante, toda vez que no cuenta con autonomía presupuestal para adelantar contratación alguna, pues conforme al artículo 3º del Decreto 111 del 1996, el CNE está incluido en la sección del presupuesto que corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*Propuso como excepciones las tituladas “inexistencia de los violación (sic) al deber de vigilancia aducido”; y falta de legitimidad por pasiva” (fls. 1741 a 1744).*

#### **4.2.33. Contestación de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.**

*Se aduce que los llamados “fundamentos de la demanda” carecen absolutamente de todo soporte probatorio, así como de razón y existencia material; que por el contrario, esa entidad ha venido cumpliendo cabalmente con los mandatos normativos que regulan la seguridad social de los contratistas, tanto así que la Oficina de Gestión Financiera de esa autoridad se encarga de verificar el porcentaje de cotización de los aportes en salud y pensión de los contratistas, en virtud de lo preceptuado en las Leyes 100 de 1993, 789 de 2002 y 828 de 2003.*

*Refiere que en relación con los contratos de prestación de servicios suscritos por personas naturales, el Grupo de Contratos o la Oficina de Compras de esa entidad, según el caso, remiten copia del contrato en el cual consta su forma de pago y los procedimientos que el contratista debe seguir antes de radicar su cuenta de cobro. Que entre esos procedimientos, está la afiliación y cotización a salud y pensión.*

*Formuló las excepciones denominadas “improcedencia de la acción popular por falta de sus requisitos esenciales; inexistencia de acción u omisión por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y falta de legitimación en la causa por pasiva” (fls. 1805 a 1810).*

#### **4.2.34. Contestación del INVIMA.**

*Aduce la apoderada de esta entidad que su representada no ha incurrido en ninguna conducta, omisiva o activa, que conlleve la vulneración de los derechos colectivos invocados por la actora popular, pues ese instituto verifica el pago correcto de los aportes en salud y pensión de sus contratistas, teniendo en cuenta los honorarios percibidos, tal como consta en el formato de certificación de cumplimiento de contrato para pago, y en el manual de contratación. Que el supervisor de los contratos verifica la correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas, conforme a lo estipulado en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002.*

*Discurre que en el libelo de la demanda no existe ningún argumento claro “(...) frente a las normas referentes al acceso al sistema de seguridad social en salud y pensión, aportes, porcentaje, y forma de realizarlos (...)”<sup>15</sup>, pues la accionante se limita a efectuar una relación de las disposiciones que son aplicables para los trabajadores independientes en materia de salud y pensión, pero no señala por qué las entidades accionadas, presuntamente, las transgredieron.*

*Argumenta que no existe claridad frente a la alegada vulneración del patrimonio público y de la moralidad administrativa, ya que si bien los recursos de la seguridad social son administrados por el Estado por tratarse de un servicio público, lo cierto es que esto, per se, no los convierte en recursos públicos. Por ello, estima que no existe relación directa entre la presunta ausencia de verificación de los aportes al sistema por parte de las entidades accionadas, y la afectación al patrimonio público.*

*Propuso como excepción la titulada “improcedencia de la acción” (fls. 400 a 409).*

---

<sup>15</sup> Párrafo 2º, página 6 de la contestación del INVIMA, visible a folio 405 del expediente.

#### **4.2.35. Contestación de INVÍAS.**

*Señala el apoderado de INVÍAS que la accionante no efectúa una enunciación clara y exacta de los hechos que motivan la presente acción, sino que se limita a hablar del Sistema de Seguridad Social Integral, enunciando los principios que lo rigen y los parámetros de cotización.*

*Discurre que esa entidad ha cumplido a cabalidad con la normativa aplicable a los contratistas, en lo que respecta a los aportes en salud y pensión, pues en primer lugar, al momento de suscribir el respectivo contrato se verifica su afiliación, y luego, en la ejecución de los mismos, se comprueba que se hubiesen realizado las respectivas cotizaciones. Que además, aún cuando INVÍAS considere que esos aportes se están efectuando de forma correcta, se solicita a las AFP y a las EPS donde estén afiliados los contratistas que verifiquen y revisen esos aportes.*

*No formuló excepciones (fls. 500 a 512).*

#### **4.2.36. Contestación del INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES.**

*Señala la apoderada de la entidad del epígrafe que su representada, en todos los contratos de prestación de servicios que ha celebrado, ha efectuado las provisiones necesarias relacionadas con los aportes en salud y pensión, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, por lo que no hay lugar a ordenar las compensaciones de que trata el artículo 40 de la Ley 472 de 1998. Que esos contratos se encuentran a disposición de la autoridad competente para que, si se considera conveniente, pueda constatar el riguroso cumplimiento de las obligaciones relativas a la retención y pago de aportes parafiscales.*

*No propuso excepciones (fls. 1143 a 1145).*

#### **4.2.37. Contestación del SENA.**

*Refiere el apoderado del SENA que esa entidad ha dado estricto cumplimiento a lo establecido por los Ministerios de Protección Social y Hacienda en la circular*

*Nº 01 del 6 de diciembre de 2004, relacionada con la base de cotización en seguridad social en salud y pensión, toda vez que al ser expedida la Ley 789 de 2003 y ante una serie de inquietudes que se presentaron, se elevó consulta al primero de esos ministerio al respecto, el cual indicó que dichos aportes se debían realizar sobre bases iguales, las cuales ascendían al 40% del valor bruto facturado. Que por ello, el SENA expidió la directriz jurídica Nº 12 de 2005, en la que reiteró que aquella sería la base de cotización para los aportes en salud y pensión de los contratistas de esa entidad; directriz que es integralmente aplicada por el SENA, por lo que no se puede aseverar que transgreda algún derecho colectivo, máxime cuando la accionante no arrimó prueba alguna que demostrara la presunta responsabilidad de esa entidad.*

*Discurre que la actora popular incumplió con el requisito establecido en el artículo 18, literal b), de la Ley 472 de 1998, relativo a que en la demanda se deben indicar los hechos, actos, acciones y omisiones que motivan la petición, pues se limitó a realizar una enunciación de las disposiciones que regulan los aportes en salud y pensión, sin detenerse a señalar concretamente por qué el SENA supuestamente vulneró los derechos difusos que se estiman conculcados.*

*No propuso excepción alguna (fls. 352 a 360).*

#### **4.2.38. Contestación de ETESA.**

*Señala el apoderado de ETESA que esa entidad, en su normativa y procesos institucionales, tiene dispuesta la exigencia de afiliación de los contratistas al Sistema de Seguridad Social en salud, pensión y riesgos laborales. Que dicha afiliación es un presupuesto sine qua non para la contratación, por lo que los hechos relatados en la demanda no se compadecen con la realidad fáctica de esa entidad.*

*Propuso como excepción la denominada “cumplimiento” (fls. 243 a 244).*

#### **4.2.39. Contestación de la DIAN.**

*Señala el apoderado de la DIAN que el actor popular se equivocó no solo al demandar a esa entidad, sino a las demás que figuran como extremos pasivos de la litis, salvo la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

*Estima que es “sorprendente” que el actor popular no se hubiese tomado la molestia previa de averiguar en concreto cuáles eran los actos, hechos u omisiones en que supuestamente incurrió la DIAN, antes de aventurarse a presentar la demanda “con base en meras suposiciones”. Asimismo, que en el medio de almacenamiento óptico que se aportó con la demanda no aparece ningún documento que tenga que ver con esa entidad, pues todos están relacionados con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Por ello, concluye que no se entiende qué persigue el actor con la presente demanda respecto a esa entidad, máxime cuando los presupuestos de hecho del libelo no los involucran.*

*Formuló las excepciones denominadas “(...) ineptitud sustantiva de la demanda por falta de legitimación por pasiva en relación con la DIAN; ineptitud de la demanda por no cumplir los requisitos legales (...)” (fls. 109 a 112).*

*No formuló excepciones (fls. 124 a 127).*

#### **4.2.40. Contestación de la COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN.**

*Luego de referenciar algunas normas y sentencias relativas al porcentaje de cotización de aportes pensionales y en salud de los contratistas, colige el apoderado de la entidad del epígrafe que lo solicitado por la actora, respecto a que las entidades demandadas retengan de las sumas que adeuden a sus contratistas los montos que estos no hubiesen pagado por aquellos aportes, “parece no tener aplicación” a menos de que exista autorización escrita y expresa de los contratistas.*

*No propuso ninguna excepción (fls. 204 a 216).*

**4.2.41.** El **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA** contestó la demanda de forma extemporánea.

**4.2.42.** La **CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** no contestó la demanda.

**4.3.** A través de auto del 28 de marzo de 2007, se señaló el 20 de abril de 2007 para llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento (fls. 2057), la cual fue aplazada en dos oportunidades. Así, mediante proveído del 18 de abril de 2007, fue reprogramada para el día 4 de mayo siguiente. Luego, con auto del 20 de abril de 2007 se reprogramó para el 8 de mayo de 2007 (fl. 2144). En ambas ocasiones la reprogramación se debió a varias solicitudes de aplazamiento presentadas por las entidades accionadas.

**4.4.** El día 8 de mayo de 2007 se llevó a cabo la mencionada audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por al no asistirle a las entidades accionadas ánimo conciliatorio (fls. 2623 a 2635).

**4.5.** Con auto de fecha 5 de junio de 2007 (fls. 2710 a 2716), se negó la solicitud de nulidad incoada por el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**, en la cual se aducía una presunta indebida escogencia de la acción por parte de la actora popular, ya que según aquella cartera ministerial, se debió impetrar una acción de cumplimiento y no una popular.

**4.6.** Mediante auto del 2 de octubre de 2007 (fls. 2718 a 2722), se abrió el periodo probatorio, y en virtud de ello se decretaron las pruebas documentales solicitadas y allegadas por las partes que se consideraron procedentes para emitir un pronunciamiento de fondo, especialmente la solicitud de todos los contratos a cada una de las entidades accionadas, con el fin de que posteriormente se enviaran a las EPS y AFP donde hubiesen realizado aportes los contratistas.

**4.7.** Con auto del 6 de agosto de 2009 (fls. 4288 a 4292), se concedió el amparo de pobreza solicitado por la accionante y se reconoció personería adjetiva a los apoderados de varias entidades.

**4.8.** *A través de auto del 10 de noviembre de 2009 (fls. 4307 a 4308), se dio respuesta a una solicitud de la Defensoría del Pueblo relativa a los costos de las copias que se debían obtener, en virtud del amparo de pobreza concedido. Igualmente, se aceptaron unas renunciaciones de poder presentadas por algunos apoderados de las entidades accionadas.*

**4.9.** *Con proveído del 11 de agosto de 2010 (fls. 4342 a 4345), se dispuso remitir la presente acción al Tribunal Administrativo de Cundinamarca por competencia funcional. Esa Corporación, con auto del 15 de septiembre de 2010 (fls. 4356 a 4357), declaró que carecía de competencia para conocer del caso de marras y dispuso su devolución a esta dependencia judicial. Por ello, este despacho, mediante auto del 8 de octubre de 2010 (fl. 4358), obedeció y cumplió lo dispuesto por el Tribunal y continuó con el trámite de la acción.*

**4.10.** *Con autos del 1º de diciembre de 2009, 23 de abril y 2 de julio de 2013, 26 de enero de 2015 y 31 de agosto de 2016 (fls. 4312, 11011, 11112, 11360 y 11608 a 11609,) se aceptaron las renunciaciones de poderes presentadas por los apoderados de varias de las entidades demandadas.*

**4.11.** *Mediante autos del 26 de marzo y 10 de noviembre de 2010, 4 de septiembre, 4 de octubre de 2012, 13 de junio de 2013, 24 de marzo de 2015, 4 de marzo y 13 de mayo de 2016 (fls. 4323, 4365, 7523, 9449, 11092, 11405, 11534 y 11581 a 11582), se reconoció personería adjetiva a los apoderados de varias entidades accionadas y se les concedieron varias prórrogas para arrimar la información solicitada.*

**4.12.** *A través de proveídos del 16 de mayo y 24 de junio de 2011, y 7 de marzo de 2012 (fls. 4379 a 4380, 4393 a 4394, 4401 a 4403), se reconoció personería adjetiva a los apoderados de varias entidades, se aceptó las renunciaciones de poder presentadas por algunos abogados de aquellas entidades, y se requirió a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá, con el fin de que informara el estado en que se encontraba el proceso de fotocopiado de los documentos que iban a ser remitidos a las AFP y EPS, ya que esos documentos se habían enviado desde el 28 de marzo de 2011.*

**4.13.** *Con auto del 21 de junio de 2012 (fls. 4585 a 4585), se ordenó notificar la presente acción al liquidador de la CNTV; se solicitó a las entidades accionadas arrimaran al plenario una relación de los contratos de prestación cebrados entre 2006 a 2012, cotejando los aportes en pensión y salud realizados con sus contratistas, de acuerdo a la información que le hubiese remitido la AFP y las EPS; se aclararon las inquietudes formuladas por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, el MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS Y LAS COMUNICACIONES (antes MINISTERIO DE COMUNICACIONES), relacionada con los documentos que debían enviar a las EPS y ARL; y se concedieron la prórrogas solicitadas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS y la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS para efectos de remitir a las EPS y ARL la información solicitada.*

**4.14.** *Mediante proveídos del 16 de enero y 7 de mayo de 2013 (fls. 10551 a 10553 y 11071), se requirió tanto a los MINISTERIOS DE DEFENSA, AGRICULTURA y CULTURA, como al DNP, la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, el INVIAS, el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES y a ETESA, para que arrimaran la información solicitada respecto a los aportes de sus contratistas a ARL y EPS.*

**4.15.** *Con proveído del 12 de agosto de 2013 (fls. 11190 a 11191), se decretó como prueba de oficio un dictamen pericial que debía ser realizado por un contador público, con el fin de establecer si las entidades demandadas “(...) en virtud de los contratos de prestación de servicios profesionales o personales suscritos desde el 2006, han realizado los respectivos descuentos por aportes de seguridad social en salud y pensión a sus contratistas (...).”*

**4.16.** *El 3 de septiembre de 2013 (fl. 11219), tomó posesión el perito LUIS CARLOS RAMÍREZ SUÁREZ para efectos de llevar a cabo la anterior prueba pericial. Con auto del 10 de septiembre siguiente (fl. 11225) se le fijaron como gastos de la experticia \$500.000. Mediante proveído del 18 de noviembre de 2013 (fls. 11241 a 11242), se dispuso el relevo del aludido perito, debido a que había manifestado imposibilidad para adelantar la labor encargada por cuanto debía ausentarse de*

*forma definitiva del circuito judicial de Bogotá, y por consiguiente, se ordenó la designación de otro auxiliar de justicia de la lista publicada en el sistema Siglo XXI.*

**4.17.** *Con auto del 6 de mayo de 2014 (fl. 11271) se dispuso el relevo del perito SALOMÓN GIL por cuanto no había tomado posesión del cargo al cual había sido designado, y se ordenó la designación de un nuevo perito de la lista de auxiliares de la justicia publicada en el sistema Siglo XXI. El 2 de julio de 2014 (fls. 11291 a 11292), el contador público HEMBER RONDÓN SÁNCHEZ tomó posesión como perito en el presente proceso. A través de proveído del 22 de agosto de 2014 (fls. 11316 a 11317), se fijaron \$2.000.000 como gastos periciales, se reconoció personería adjetiva a los apoderados de varias de las entidades demandadas, y se aceptó la renuncia de poder presentada por otras.*

**4.18.** *Mediante providencia del 5 de diciembre de 2014 (fls. 11349 a 11350), se aceptó la renuncia de poder presentada por la apoderada de la CONTADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, se reconoció personería adjetiva a los apoderados de varias de las entidades accionadas, se tuvo a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO como sucesora procesal del extinto DAS, y se remitió al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo la documentación requerida para efectos del pago de los gastos periciales, previamente decretados.*

**4.19.** *Con auto del 3 de marzo de 2015 se aceptó las renunciaciones de poder presentadas por varios apoderados de las entidades demandadas, se reconoció personería adjetiva al nuevo apoderado de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, y se requirió al perito para que informara las razones por las que aún no había rendido la experticia que le había sido encomendada.*

**4.20.** *Mediante auto del 12 de mayo de 2015 (fls. 11421 a 11422), se reconoció personería adjetiva a los nuevos apoderados de varias de las entidades demandadas, y se solicitó información al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo sobre la aprobación de los gastos periciales, debido a que el perito había manifestado que en ese ente de control le habían informado que aún no se habían aprobado.*

**4.21.** *A través de auto del 17 de julio de 2015 (fl. 11440), se admitió la renuncia de poder presentada por el apoderado de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, se reconoció personería adjetiva a la nueva apoderada de la CÁMARA DE REPRESENTANTES y se requirió al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo para que diera respuesta a lo solicitado en el auto anterior.*

**4.22.** *Con auto del 9 de noviembre de 2015 (fls. 11481 a 11482), se admitieron las renunciaciones de poder presentados por varios apoderados de las entidades demandadas, se reconoció personería adjetiva a otros, y se aclaró al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo por una parte, que con auto del 10 de noviembre de 2009 se había aceptado el amparo de pobreza solicitado por la accionante Myriam Luján, y por otra, que los \$500.000 que otrora se habían fijado como gastos de pericia correspondían a lo petitionado por el perito Luis Carlos Ramírez Suárez, a quien se le había aceptado su relevo, por lo que los \$2.000.000 que habían dispuesto como nuevos gastos, correspondían a la experticia que llevaría a cabo el nuevo perito, Hember Rondón Sánchez.*

**4.23.** *A través de proveído del 20 de enero de 2016 (fl. 11498) se admitió la renuncia de poder presentada por la apoderada de la CÁMARA DE REPRESENTANTES, se reconoció personería adjetiva al nuevo apoderado del MINISTERIO DEL INTERIOR, y se requirió al perito HEMBER RONDÓN para que allegara los documentos solicitados por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, para efectos de realizar el pago de los gastos periciales.*

**4.24.** *Con auto del 1º de noviembre de 2016 (fl. 11629), se reconoció personería adjetiva a varios apoderados de las entidades accionadas, y se requirió al perito para que justificara el plazo de seis (6) meses, solicitado para rendir la experticia.*

**4.25.** *Mediante providencia del 24 de noviembre de 2016 (fls. 11634 a 11636), se amplió el plazo concedido al perito en cuatro (4) meses para rendir el dictamen pericial encargado, y se le aclararon algunos puntos relativos a ese dictamen.*

**4.26.** *A través de autos del 23 de enero y 16 de febrero de 2017 (fl. 11643 y 11655), se requirió al perito para que informara los avances en el peritaje. Asimismo, en esa última providencia se admitieron las renunciaciones de poder presentadas por varios apoderados de las entidades demandadas.*

**4.27.** *Con auto del 13 de junio de 2017 (fls. 11692 a 11693), se requirió al perito para que rindiera el informe final de la experticia, toda vez que el plazo concedido ya había vencido. Además, se reconoció personería adjetiva a los apoderados de varias de las entidades accionadas.*

**4.28.** *Mediante proveído del 29 de agosto de 2017 (fl. 11791), se dejó a disposición de las partes el dictamen pericial rendido y se fijó la suma de \$7.377.170 como honorarios del perito.*

**4.29.** *A través de auto del 26 de julio de 2018 (fls. 11998 a 11999), se declaró, de oficio, reconstruido el auto de prueba del 2 de octubre de 2007, el cual se había extraviado, incorporando una copia de este al cuaderno principal. Asimismo, se aceptaron varias renunciaciones de poder presentadas por los apoderados de varias de las entidades accionadas, y se reconoció personería a otros tantos.*

**4.30.** *Con auto del 6 de agosto de 2018 (fls. 187 a 191 del cuaderno de objeción del dictamen), se declaró probada la objeción por error grave del dictamen pericial rendido por el contador público HEMBER RONDÓN SÁNCHEZ, formulada por la DIAN y coadyuvada por la CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, y por ende, se determinó que conforme a la ley, no procedía el pago de honorarios por la experticia.*

#### **4.31. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

*Con auto del 31 de agosto de 2018 (fl. 12001), se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, en los términos del artículo 33 de la Ley 472 de 1998.*

#### **4.31.1. Alegatos del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.**

*El apoderado de esta cartera ministerial, en síntesis, reitera lo expuesto en la contestación de la demanda, haciendo énfasis en que con ninguna de las pruebas recaudadas en el plenario se logró demostrar que esa entidad hubiese violado o amenazado derecho colectivo alguno (fls. 12102 a 12103).*

#### **4.31.2. Alegatos del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.**

*Reitera el apoderado de este ministerio, tal como lo hizo en la contestación, que contra su representada no se hace ninguna imputación concreta, de cuyo contenido pueda derivarse la afectación de derechos colectivos, pues más allá de la subjetividad de las alegaciones de la accionante no existen elementos de juicio que permitan inferir que con su acción u omisión se hubiese incumplido con sus deberes para con el Sistema de Seguridad Social Integral, o se hubiese generado el déficit alegado por la señora LUJÁN, el cual tampoco se acreditó en el caso de marras (fls. 12012 a 12014).*

#### **4.31.3. Alegatos del MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA.**

*El apoderado de esa cartera ministerial se ratificó en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Asimismo, recalcó que la demandante no probó ninguno de los hechos, incumpliendo con la carga de la prueba que le asiste. Además, reiteró que ese ministerio carece de legitimación en la causa por pasiva, y señaló que en el caso sub examine se presenta el fenómeno del agotamiento de jurisdicción, pues “(...) ya se han adelantado otras acciones judiciales sobre hechos y pretensiones que guaran (sic) completa relación con la presente acción popular, esto es, que las entidades públicas velen por el pago de los aportes a seguridad social de sus contratistas (...)”<sup>16</sup> (fls. 12005 a 12008).*

---

<sup>16</sup> Párrafo 6º, página 5, visible a folio 12007 del expediente.

#### **4.31.4. Alegatos del MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO.**

*La apoderada de esta entidad se ratificó en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, y recalcó que las pretensiones del sublite están cimentadas en meras conjeturas, suposiciones o bases hipotéticas, lo que tornaba improcedente la presente acción (fls. 12111 a 12112).*

#### **4.31.5. Alegatos del MINISTERIO DE EDUCACIÓN.**

*Luego de efectuar algunos comentarios respecto a la naturaleza de las acciones populares, así como sobre la naturaleza no colectiva del derecho a la seguridad social, asevera la apoderada de esta cartera que no es cierto que las entidades públicas, en su condición de contratantes, deban ejercer funciones de inspección y vigilancia del Sistema de Seguridad Social Integral, pues conforme a lo establecido en el Decreto 692 de 1994, el control y vigilancia de las AFP, tanto del RAIS como del RPM, se ejerce por la Superintendencia Financiera. Que otra cosa es que se deban verificar los aportes al sistema, lo cual como contratante+ se ha realizado (fls. 12024 a 12026).*

#### **4.31.6. Alegatos del DNP.**

*Indica el apoderado del DNP que el artículo 9º de la Ley 472 de 1998 establece que las acciones populares proceden cuando exista acción u omisión de una autoridad pública o de los particulares, que haya violado o puesto en peligro algún derecho colectivo, situación que no se presenta en el sublite, pues no se demuestra que esa entidad hubiese amenazado algún derecho de esta naturaleza. Aunado a ello, asevera que la actora no probó que existiera un nexo causal entre la supuesta conducta imputable a ese departamento, lo que de entrada torna improcedente esta acción (fls. 12033 a 12036).*

**4.31.7. Alegatos del PATRIMONIO AUTÓNOMO PÚBLICO PAP FIDUPREVISORA S.A. – DEFENSA JURÍDICA DEL EXTINTO DAS Y SU FONDO ROTATORIO.**

*Se reitera lo expuesto en la contestación de la demanda, particularmente la inexistencia de transgresión del derecho colectivo a la moralidad administrativa. Adicionalmente, refiere que en el acervo probatorio no se encuentra ni una sola prueba que permita concluir que existe vulneración de algún derecho colectivo por parte de esa entidad, máxime cuando las manifestaciones del libelo de la demanda son vagas, etéreas e imprecisas; por ello, colige que la accionante incumplió con su carga de la prueba, razón suficiente para denegar las pretensiones deprecadas (fls. 12097 a 12101).*

**4.31.8. Alegatos de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.**

*La apoderada de esta entidad se limitó a indicar que en el presente caso ni existe prueba alguna que demuestre que su representada omitió la verificación de las cotizaciones en salud y pensión de sus contratistas, aunado al hecho que la actora popular omitió señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que presuntamente ocurrió esa omisión, lo que tornaba improcedente la presente acción (fls. 12022 a 12023).*

**4.31.9. Alegatos de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.**

*La apoderada de esta entidad se ratificó en los argumentos y excepciones planteados en la contestación de la demanda. Igualmente, aseveró que las acciones populares no proceden para dirimir conflictos en los cuales se discutan derechos derivados de relaciones inter partes, como lo son las de los contratistas y las entidades públicas contratantes (fls. 12038 a 12041).*

**4.31.10. Alegatos de la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA.**

*Luego de citar el tenor del artículo 50 de la Ley 789 de 2002, modificada por la Ley 828 de 2003, asevera el apoderado de esta entidad que es obligación del contratista cumplir con los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, en los montos y*

*plazos fijados por la ley, y que a las entidades estatales contratantes les corresponde incluir aquella como obligaciones del contratista, con el fin de controlar la evasión de esos recursos parafiscales. Que en caso de advertir el incumplimiento por parte del contratista, la entidad contratante podrá imponer las sanciones establecidas en el aludido artículo 50, y deberá informarlo al Ministerio de Protección Social, para pensiones o riesgos profesionales, y a la Superintendencia de Salud, para aportes en salud.*

*Reitera que esa superintendencia, en los contratos de prestación de servicios que ha celebrado con personas naturales, siempre se ha apegado a las normas que rigen su ejecución y pago, tal como se puede evidenciar de los anexos que acompañaron la contestación de la demanda, en los cuales se aprecia que no se reportó incumplimiento por parte de contratistas que diera lugar a la imposición de multas o a la declaratoria de caducidad de esos contratos.*

*Argumenta que la demandante se abstuvo de aportar con su demanda prueba siquiera sumaria que respaldara o avalara sus pretensiones, pese a que tenía la carga de la prueba de conformidad con lo establecido en el artículo 167 del C.G.P. Además, que a lo largo del proceso no se practicó prueba alguna que demostrara la vulneración de los derechos alegados por la actora, sino que por el contrario, las pruebas recaudadas acreditan que esa vulneración no existió (fls. 12042 a 12044).*

#### **4.31.11. Alegatos de la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES.**

*El apoderado de la entidad del epígrafe reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, y señala, además, que la esa superintendencia ha venido cumpliendo cabalmente con la liquidación y pago de lo que le corresponde por pensión y salud (fls. 12092 a 12093).*

#### **4.31.12. Alegatos de la SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA.**

*La apoderada de esa entidad se ratificó en los argumentos y excepciones formuladas en la contestación de la demanda, haciendo hincapié en que la actora popular no demostró que las entidades accionadas hubiesen transgredido o puesto en peligro los derechos colectivos alegados (fls. 12049 a 12055).*

#### **4.31.13. Alegatos de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.**

*Asevera el apoderado de esta entidad, que si bien la actora popular accionó a un número plural de entidades públicas, del fundamento fáctico ni de las pretensiones se logra extraer la finalidad de su demanda, pues no existe un daño contingente, una amenaza a los derechos e intereses colectivos, y mucho menos una situación particular que se deba restituir a su estado original, ya que vanamente se pretendió la revisión de toda la contratación de las accionadas, sin determinar si quiera un rango particular a examinar.*

*Discurre que la accionante no logró demostrar la violación ni la amenaza del catálogo de derechos colectivos citados en la demanda por parte de esa entidad, por lo que las pretensiones incoadas se deben despachar de forma desfavorable (fls. 12094 a 12096).*

#### **4.31.14. Alegatos de la CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

*Indica el apoderado de esta entidad, que el supuesto incumplimiento de las demandadas, por acción u omisión, no fue probado dentro del proceso, aunado al hecho de que no existe un aspecto fáctico específico del cual se pueda desprender dicho incumplimiento alegado por la actora. Asimismo, que la accionante no es clara en señalar cómo debe ser el mecanismo de revisión que deben adelantar las entidades accionadas, limitándose a hacer alarde a un presunto incumplimiento normativo.*

*Menciona que si bien las entidades estatales, al momento en que los contratistas realizan el cobro de los honorarios, solicitan la certificación que demuestre los pagos por salud y pensión de estos, lo cierto es que no pueden ir más allá, y escudriñar si se dio o no el aporte, pues ello violentaría “diferentes principios de la administración pública”. Por ello, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.*

#### **4.31.15. Alegatos de la DIAN.**

*Reitera el apoderado de la DIAN que su representada carece de legitimación en la causa por pasiva en el sublite, toda vez que lo expuesto por la actora popular no son más que “argumentos hipotéticos”, sin que exista prueba, si quiera sumaria, que los sustente. Que, de hecho, “(...) es tan pobre el material probatorio y la argumentación aportada (...) que el (...) Juez vio la necesidad de ordenar un dictamen pericial con el fin de valorar la contratación de las entidades demandadas desde el 2006, respecto a los descuentos por aportes a seguridad social en salud y pensión a sus contratistas (...) dictamen que (...) es contrario al inciso 5º del artículo 226 del Código General del Proceso, resultando improcedente para verificar los hechos que interesan al proceso, en razón a que no es claro, preciso, exhaustivo y detallado (...)”<sup>17</sup> (fls. 12002 a 12004).*

#### **4.31.16. Alegatos de la AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN -ANTV- (antes CNTV).**

*Discorre el apoderado de la ANTV que el panorama normativo ha cambiado desde que se incoó la presente acción, pues el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia del Estado se han fortalecido para garantizar lo que se solicita en las pretensiones. Al respecto, señala que el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 establece con claridad la obligación de los contratistas de encontrarse al día con el sistema de seguridad social. Asimismo, que la UGPP tiene específicas funciones para la vigilancia del cumplimiento de esas obligaciones, como también las tienen las EPS y AFP cuando adviertan que no se han efectuado las contribuciones correspondientes; que por ello se derogó el párrafo 2º ibidem, que consagraba la obligación de multar a los contratistas incumplidos. Que aunado a ello, las entidades contratantes deben verificar, al momento de liquidar los contratos, que sus contratistas hayan efectuado aquellos aportes, y en caso de advertir incumplimiento, están facultadas para realizar las retenciones de las sumas adeudadas.*

---

<sup>17</sup> Párrafo 2º, página 2 de los alegatos de conclusión de la DIAN, visible a folio 12003 del expediente.

*Que en el caso de esa entidad, desde el año 2005 se estableció en la Resolución 990 de la CNTV que los supervisores de los contratos debían exigir a los contratistas el pago de los aportes en salud, pensión, riesgos laborales, SENA, ICBF y caja de compensación familiar; que esa política continúa aplicándose en la ANTV, por lo que estima que ha cumplido con sus obligaciones en materia de vigilancia de los aportes en seguridad social de sus contratistas (fls. 12056 a 12059).*

**4.31.17** *El MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR alegaron de conclusión de forma extemporánea.*

**4.31.18.** *La accionante y las accionadas MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE DEFENSA, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE COMUNICACIONES, MINISTERIO DE TRANSPORTE, MINISTERIO DE CULTURA, FONADE, DANE, DAFP, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA, SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (SENADO y CÁMARA), CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CNE, INVIMA, INVIAS, INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES, SENA y ETESA, no presentaron alegatos de conclusión.*

*El Agente del Ministerio Público no conceptuó.*

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia.**

*De conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998<sup>18</sup>, este juzgado es competente para conocer del presente asunto, y no advirtiendo la existencia de causal de nulidad que invalide lo actuado, procederá a proferir la sentencia que en derecho corresponda.*

### **2. Excepciones.**

*Al contestar la demanda propusieron excepciones previas los **MINISTERIOS DEL (i) INTERIOR, (ii) DE RELACIONES EXTERIORES, (iii) DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, (iv) DE PROTECCIÓN SOCIAL, (v) DE MINAS Y ENERGÍA, (vi) DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, (vii) DE TRANSPORTE y (viii) DE CULTURA, el (ix) DANE, (x) DAFP, SUPERINTENDENCIAS (xi) DE NOTARIADO Y REGISTRO, (xii) FINANCIERA, (xiii) DE SOCIEDADES, (xiv) y DE ECONOMÍA SOLIDARIA, (xv) PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, (xvi) CNE, (xvii) REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, e (xviii) INVIMA.***

*(i) El **MINISTERIO DEL INTERIOR** formuló como excepción previa<sup>19</sup> la titulada “indebida representación por pasiva”, cuyo sustento fue que competencia en lo que atañe al pago de los aportes parafiscales es privativa del Ministerio de Protección Social, por lo que el Ministerio de Defensa carecería de legitimación en la causa por pasiva.*

*(ii) El **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** propuso las excepciones previas denominadas “inepta demanda e improcedencia de la acción popular por existir otro mecanismo legal para el control de la evasión de los recursos parafiscales”. En la primera, se aduce que la demanda es inepta porque la*

---

<sup>18</sup> Teniendo en cuenta que la presente acción popular fue presentada en el año 2006, es decir, antes de la entrada en vigor tanto de la Ley 1395 de 2010 (12 de julio de 2010) como de la Ley 1437 de 2011 (2 de julio de 2012), el factor competencia se determinaba únicamente por lo establecido en los mencionados artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998.

<sup>19</sup> Pese a que también se formuló una excepción denominada “improcedencia de la acción”, lo cierto es que sus argumentos están destinados a atacar el mérito de las pretensiones, razón por la cual debe ser considerada como una excepción de fondo.

*accionante no indica los hechos, acciones, actos u omisiones en que incurrió ese ministerio y que amenazaban o vulneraban algún derecho colectivo. En la segunda, se asevera que la presente acción es improcedente por cuanto el competente para conocer sobre el incumplimiento del pago de los aportes parafiscales e imponer las respectivas multas derivadas de ello, es el Ministerio de Protección Social.*

*(iii) y (iv). los **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** y **DE PROTECCIÓN SOCIAL**<sup>20</sup> formularon las excepciones denominadas “falta de legitimación en la causa por pasiva”, las cuales, de forma similar, se cimientan en que la supuesta vulneración de los derechos colectivos que se invocan en la demanda no es imputable a esos ministerios, por acción ni omisión.*

*(v) El **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** propuso como excepciones las tituladas “falta de legitimación (sic) en la causa por pasiva; improcedencia de la acción popular; ineptitud sustantiva de la demanda; y excepciones de fondo genéricas”. La primera excepción se afinca en que esa entidad ha cumplido a cabalidad con la normativa que reglamenta la seguridad social en salud y pensión, y que la demandante no arrió ninguna prueba que demostrara palmariamente la presunta vulneración por parte de ese ministerio de los derechos colectivos invocados. Por su parte, las dos restantes, que tienen el mismo sustento, se basan en que en el libelo introductorio no se precisa claramente cada una de las acciones u omisiones en las que incurrió esa entidad, para poner en riesgo o amenaza intereses o derechos colectivos.*

*(vi) El **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO** propuso la excepción titulada “indebida escogencia de la acción”, cuyo sustento, en síntesis, es que teniendo en cuenta que en el presente caso se aducía que las entidades accionadas habían estado incumpliendo lo establecido en tanto en las Leyes 789 de 2002 y 828 de 2003, como en el Decreto 1703 de 2002, la acción que se debía incoar era la de cumplimiento, establecida en el artículo 87 de la Constitución y regulada por la Ley 393 de 1997, y no la acción popular.*

---

<sup>20</sup> Aunque este ministerio también formula una excepción llamada improcedencia de la acción, se aprecia que los argumentos que las cimientan son los de una excepción de mérito.

(vii) El **MINISTERIO DE TRANSPORTE** formuló la excepción denominada “ineptitud sustancial de la demanda”, la cual se fundamenta en que la acción que se debía incoar por parte de la señora LUJÁN era la de cumplimiento y no la popular, pues en el sublite no se evidenciaba la existencia de riesgo o vulneración de algún derecho o interés colectivo.

(viii) El **MINISTERIO DE CULTURA** propuso la excepción previa<sup>21</sup> denominada “indebida formulación de la acción popular”. Se argumenta que la presente acción no puede ejercerse para lograr la aplicación y cumplimiento de leyes, pues para ello está prevista la acción de cumplimiento.

(ix) El **DANE** formuló como excepción previa la titulada “ineptitud de la demanda por error en la escogencia de la acción”, la cual se basa en que debido a las pretensiones incoadas por la actora, la acción que se debió incoa debía haber sido la de cumplimiento establecida en el artículo 87 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 393 de 1997, y no la popular.

(x) El **DAFP** propuso las excepciones denominadas “falta de legitimación en la causa del DAFP” planteando que esa entidad siempre verifica el cumplimiento de los aportes en Seguridad Social Integral de sus contratistas. “Existencia de otros medios de defensa judicial”, en la cual se limita a señalar que “(...) para la realización de las pretensiones contenidas en el libelo demandatorio existen otros mecanismos judiciales eficientes, distintos a la acción popular (...)”<sup>22</sup>. “Ineptitud de la demanda e indebida acumulación de pretensiones”, aduciendo que en el presente caso la accionante “(...) confunde y entrelaza diferentes acciones con finalidades distintas, como son las de cumplimiento, de grupo o de clase, las populares, e incluso las de reparación directa (...)”<sup>23</sup>, lo que impone dictar una sentencia inhibitoria. Y “falta de conformación del litisconsorcio necesario”, la cual se afianza en que la actora popular se limitó a solicitar la notificación personal de las entidades públicas aquí accionadas, pero omite hacer lo mismo respecto a los contratistas de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cuyos contratos y actas de liquidación se arrimaron al plenario.

---

<sup>21</sup> También propuso la improcedencia de la acción, pero esta tiene como finalidad atacar la prosperidad de las pretensiones, es decir, que se trata de una excepción de mérito.

<sup>22</sup> Párrafo 5º, página 7 de la contestación de la demanda por parte del DAFP, visible a folio 1183 del expediente.

<sup>23</sup> Párrafo 7º, *idem*.

(xi) La **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** propuso como excepciones las denominadas “(...) indebida presentación (sic) por pasiva; ineptitud de la demanda por indebida designación de la parte demandada (...)”. Ambas excepciones se sustentan en que esa superintendencia no es la encargada de fijar las políticas del Sistema de Seguridad Social Integral, en relación con la determinación, fiscalización y recaudo de los aportes, por lo que debió llamarse a juicio a la entidad que regula aquel sistema.

(xii) La **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA** formuló las excepciones previas llamadas “falta de legitimación por pasiva de la Superintendencia Financiera de Colombia; e ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la Superintendencia Financiera de Colombia por falta de señalamiento de los hechos y omisiones concretos imputables a ella”. La primera se basa en que en el libelo de la demanda se atribuye, de manera genérica, responsabilidad a todas las entidades accionadas respecto a la vigilancia, control y recaudo de los aportes parafiscales en salud y pensión de los contratistas, sin que se indique concretamente por qué esa superintendencia debía ser llamada a este proceso. En la segunda, se plantea de forma similar que la actora popular incumplió con la carga de señalar los hechos u omisiones atribuibles a cada entidad, particularmente a esa superintendencia.

(xiii) La **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** formuló como excepción la titulada “falta de legitimación en la causa por pasiva”, aduciendo que esa entidad “(...) es conocedora de sus deberes y responsabilidades, por lo que si actúa conforme a derecho, mal puede ser encauzada, y menos obligada a indemnizar (...)”<sup>24</sup>.

(xiv) La **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA** propuso como excepciones las denominadas “ausencia de legitimación en la causa por pasiva; e improcedencia de la acción popular presentada”. Aquella, se afinsa en que la actora no precisa el sujeto pasivo que con su acción u omisión está transgrediendo los derechos e intereses colectivos indicados en el libelo de la

---

<sup>24</sup> Párrafo final, página 3 y párrafo 1º, página 4 de la contestación de la demanda de la SUPERSOCIEDADES, visibles a folios 421 y 422 del expediente.

*demanda, pues se limita a exponer meras suposiciones sobre la base que todas las entidades demandadas están incumplimiento con las disposiciones que regulan los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión. También se asevera en esa misma excepción que la actora no demostró “(...) el interés colectivo que la legitima para reclamar tales derechos (...)”<sup>25</sup>. La segunda se basa en que esa superintendencia “(...) nunca ha participado en la comisión de los hechos que originaron la presente acción (...)”<sup>26</sup>.*

*(xv) La **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** formuló como excepción la denominada “falta de legitimación pasiva”, arguyendo que no se podía evidenciar la existencia de actos u omisiones que pudieran ser imputadas a esa entidad.*

*(xvi) El **CNE** propuso como excepción previa la titulada “falta de legitimidad por pasiva”, cuyo argumento es que esa entidad no ha incurrido en ninguno de los hechos que dieron origen a la presente acción.*

*(xvii) La **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** formuló la excepción previa titulada “falta de legitimación en la causa por pasiva”, en la cual se asevera que no existe participación real y efectiva de esa entidad en los hechos y omisiones que dieron origen a la presentación de esta demanda.*

*(xviii) El **INVIMA** plantea la excepción denominada “improcedencia de la acción”, basada en que la acción popular no es el mecanismo idóneo para satisfacer las pretensiones incoadas, pues existen otros medios tanto administrativos como jurisdiccionales para ello, aunado al hecho de que no existe prueba sobre el presunto incumplimiento de las obligaciones legales que recaen en esa entidad.*

## **2.1. Decisión de excepciones.**

*Frente a las excepciones en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), el artículo 23 de la Ley 472 de 1998 estableció que “(...) En la contestación de la demanda **sólo podrá proponerse las***

<sup>25</sup> Párrafo 11, página 3 de la contestación de la SUPERSOLIDARIA, visible a folio 1844 del expediente.

<sup>26</sup> Párrafo 10, página 4 *ibidem*, visible a folio 1845 del plenario.

**excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada,** las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia (...)”<sup>27</sup>.

*Sobre este punto, el Consejo de Estado ha precisado que: “(...) El artículo 20 de la Ley 472 de 1998 faculta al juez para inadmitir la demanda que no cumpla con los requisitos legales, para que el demandante la subsane. Adicionalmente, el artículo 23 ibidem sólo permite proponer excepciones de mérito y las de falta de jurisdicción y cosa juzgada, es decir, no es procedente la excepción previa de ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones, lo cual es consecuente con la informalidad y flexibilidad de las acciones conferidas por la Constitución a cualquier ciudadano para actuar en beneficio de la colectividad (...) si el Tribunal consideraba que existía una indebida acumulación de pretensiones debió pronunciarse al momento de admitir la demanda. Como ello no ocurrió, debió resolver sobre el fondo del asunto, pues el defecto invocado no existe (...)”<sup>28</sup>.*

*Descendiendo al caso sub examine se evidencia que ninguna de las excepciones previas formuladas por las entidades accionadas en las respectivas contestaciones de demanda, corresponde a las de falta de jurisdicción o cosa juzgada, sino que en ellas se invocan otros presuntos vicios de forma de la presente demanda. Adicionalmente, si bien el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA planteó el agotamiento de jurisdicción, lo cierto es que ello lo formula de manera extemporánea en los alegatos de conclusión.*

*Por lo tanto, en aplicación de lo establecido en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, al resultar improcedentes los medios exceptivos planteados por las entidades accionadas, dentro de la presente acción popular, el despacho se abstendrá de resolverlos.*

*De todos modos, huelga mencionar que antes de avocar el conocimiento de la presente acción, con proveído del 13 de octubre de 2006 (fls. 17 a 19), se había rechazado la presente acción debido a que, por una parte, no se indicaba con claridad los hechos u omisiones en los que había incurrido cada entidad accionada, y por otra, la actora popular contaba con la acción de cumplimiento*

---

<sup>27</sup> Negrillas fuera de texto.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 4 de diciembre de 2003, rad. N° 50001-23-31-000-2002-90287-01, Mp. Ligia López Díaz.

*para efectos de que las accionadas acgta alas disposiciones que se estimaban incumplidas por esas entidades. Pese a ello, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto del 21 de noviembre de 2006, revocó aquella decisión y ordenó a esta dependencia proveer sobre la admisión de la demanda.*

*Entonces, si bien en principio este juzgado consideró que la demanda incoada por la señora LUJÁN préesentaba algunos de los vicios de forma señalados por las entidades accionadas a modo de excepciones previas, lo cierto es que su admisión se debió al cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la reseñada providencia.*

### **3. Problema jurídico.**

*Corresponde determinar si los derechos colectivos a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, seguridad y salubridad públicas, y acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, se vulneraron por parte de las entidades accionadas al presuntamente omitir sus obligaciones de vigilancia, control y recaudo, como contratantes, respecto a los aportes en salud y pensión que debían realizar sus contratistas en virtud dela ejde los contratos de prestación de servicios suscritos con aquellas.*

### **4. Generalidades.**

*El inciso 2º del artículo 2º de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Al tenor del artículo 9º ibidem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.*

*De acuerdo con lo anterior, se tiene que los presupuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: **a)** una acción u omisión de la parte demandada; **b)** un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o*

*agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y; c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; los cuales deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.*

#### **5. De las pruebas recaudadas.**

*Dentro de las pruebas recaudadas en el trámite de la presente acción popular, se destacan las siguientes:*

##### **- Pruebas arrimadas por la actora popular:**

*Se halla a folio 1 del expediente medio de almacenamiento óptico arrimado por la parte accionante con el libelo de la demanda, dentro del cual se encuentran digitalizados los siguientes documentos:*

- *Copia del contrato de prestación de servicios N° 125-04, suscrito entre en la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS y el señor LUIS FELIPE CARVAJAL ARÉVALO.*
- *Copia de las planillas de cotización, donde constan los aportes realizados por el señor Luis Felipe Carvajal Arévalo por concepto de salud y pensión de junio a noviembre de 2004 y enero a abril de 2005, en las que se anota que dichas cotizaciones se realizaron sobre la base de \$1.540.000.*
- *Copia del acta de liquidación por mutuo acuerdo del referido contrato N° 125-04, donde consta que su ejecución fue del 11 de mayo de 2004 al 10 de abril de 2005, por un valor contractual total de \$45.850.000. Allí, además, se anota que los honorarios mensuales del contratista ascendían a \$3.850.000, y que había cumplido con su obligación de cotizar a salud y pensión, conforme lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002.*
- *Copia del contrato de prestación de servicios N° 012-05, suscrito entre la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS y el señor FABIÁN*

*ARTURO ARIAS ARIAS, en el que consta que los pagos del mismo se realizarán mensualmente por un valor de \$2.310.000, y que el último pago sería de \$3.402.000.*

- *Copia de las planillas de cotización, donde constan los aportes realizados por el señor Fabián Arias por concepto de pensión en enero, abril a agosto, octubre, noviembre, de 2005.*
- *Copia de las planillas de cotización, donde se encuentran anotados los aportes efectuados por el señor Fabián Arias por concepto de salud en marzo, julio, agosto, septiembre de 2005*
- *Copia de las certificaciones expedidas en mayo, junio, julio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre de 2005 por la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, donde se anota que el señor Fabián Arturo Arias cumplió a cabalidad con el contrato de prestación de servicios N° 012-05, y además, realizó los correspondientes aportes en salud y pensión.*
- *Copia de las planillas de cotización, donde constan los aportes realizados por la señora Carolina Carvajal Monroy por concepto de pensión en noviembre y diciembre de 2005.*
- *Copia del contrato de prestación de servicios N° 086-05, suscrito entre la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS y el señor HEINZ ANTONIO GUTIÉRREZ, donde se anota, entre otras cosas, que el pago de los honorarios sería mensual, por la suma de \$3.000.000, salvo es mes de diciembre de 2005, cuando sería pagado al contratista el valor de \$4.500.000*
- *Copia de las planillas de cotización, donde constan los aportes realizados por el señor Heinz Antonio Gutiérrez por concepto de salud de junio a septiembre y noviembre de 2005, en las que se anota que dichas cotizaciones se realizaron por valor de \$144.000*

- *Copia de las certificaciones expedidas en junio, julio, septiembre, diciembre de 2005 por la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, donde se anota que el señor Heinz Antonio Gutiérrez cumplió a cabalidad con el contrato de prestación de servicios N° 086-2005, y además, realizó los correspondientes aportes en salud y pensión.*
- *Copia del contrato de prestación de servicios N° 099-05, suscrito entre la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS y el señor JULIÁN ROLÓN VIDAL, donde se anota, entre otras cosas, que el pago de los honorarios sería mensual, por la suma de \$3.700.000, salvo el pago octavo que correspondería a \$4.400.000 y el último que sería por \$5.000.000*
- *Copia de las planillas de cotización, donde constan los aportes realizados por la señora Julián Rolón Vidal por concepto de salud y pensión en junio, julio, agosto, septiembre de 2005, por valor de \$177.600 y 144.600 (\$222.000 en julio) respectivamente,*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DEL INTERIOR:**

*A folios 3492 a 3493 del plenario, se halla relación de 20 contratos de prestación suscritos entre el MINISTERIO DEL INTERIOR y personas naturales en el año 2007, en la que se consigna la duración de cada uno, las fechas de inicio y terminación, los valores total y mensual, las AFP y EPS de cada contratista.*

*Se halla a folios 5653 a 5665 del plenario, relación de 92 contratos de prestación de servicios celebrados entre el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (resultó de la escisión del MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA<sup>29</sup>) y personas naturales, en los años 2011 a 2012, en la cual se indica la modalidad del proceso de contratación, las fechas de inicio y terminación, y el estado de cada contrato.*

---

<sup>29</sup> Operada a través de la Ley 1444 de 2011.

*A folio 9497 A del plenario, se encuentra medio de almacenamiento óptico remitido por el ISS (hoy COLPENSIONES) el cual contiene digitalizadas las historias laborales de 25 contratistas del MINISTERIO DEL INTERIOR.*

*Obra a folios 9500 a 9529 del expediente, comunicación remitida por la AFP Colfondos al MINISTERIO DEL INTERIOR, y arrimada al plenario por esa cartera el 11 de octubre de 2012, en la cual se relacionan las cotizaciones en pensión efectuadas por los contratistas de aquella entidad, de 2005 a 2012.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES:**

*Se encuentra a folio 3571 del plenario, medio de almacenamiento óptico remitido por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, el cual contiene un archivo de Excel en el que están relacionados los contratos de prestación de servicios que esa entidad celebró con personas naturales en los años 2006 y 2007, distinguiéndose los que estaban en ejecución (33), de los que estaban en proceso de liquidación (53). Allí se consignan datos como la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y terminación, el valor mensual y las EPS y AFP a las que se hallaba afiliado cada contratista.*

*Se halla a folio 9791 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por la AFP Skandia el 12 de diciembre de 2012, el cual contiene la relación de cotizaciones en pensión efectuadas por 33 contratistas del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES entre 2006 y 2012.*

*Visible a folios 9849 a 9857 del expediente, se encuentra comunicación enviada por la AFP ING al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, en la cual se efectúa una relación de las cotizaciones en pensión efectuadas por 45 contratistas de esa cartera entre el 2007 y el 2012.*

*Obra a folio 9860 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por la EPS Famisanar el 13 de diciembre de 2012, el cual contiene un archivo de Excel con una relación de los aportes en salud efectuados por 48 contratistas del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES en diferentes periodos.*

*A folio 9858 del plenario, se halla oficio N° 12300-000043 del 26 de octubre de 2012, mediante el cual el ISS informó al despacho que de los 11 contratistas que le habían sido relacionados por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, solo 2 registraban pagos correctos por concepto de aportes en salud, mientras que 8 no registraban pago alguno, y 1 estaba afiliado a Cafesalud.*

*Obra a folio 10662 del expediente, comunicación remitida por la EPS Coomeva al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, donde le informa a esa cartera que de las dos contratistas relacionadas por ella, una no registraba pago alguno, y otra no estaba afiliada a esa EPS.*

*Se halla a folios 10664 a 10715 del plenario, comunicación enviada por la EPS Sura al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, a la cual adjunta la relación de los aportes en salud efectuados por 11 contratistas de esa cartera.*

*Obra a folios 10717 y 10719 a 10723 del expediente, comunicaciones enviadas por la EPS Cruz Blanca al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, mediante la cual le informa a esa cartera que de los dos contratistas consultados, uno no registraba en sus bases de datos, y el otro había estado afiliado como independiente en 2010 pero estaba suspendido por mora superior a 120 días. Asimismo, le informa las cotizaciones realizadas como independientes por otros 10 contratistas de esa cartera.*

*Visible a folios 10725 a 10759 del expediente, relación de las cotizaciones en salud realizadas por 38 contratistas del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES la EPS SaludCoop, emitida por esa misma EPS.*

*Obra a folios 10761 a 10779 del expediente, comunicación enviada por la EPS Cafesalud al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, en la cual se detallan los aportes en salud efectuados a esa EPS por 25 contratistas de esa cartera.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:**

*Obra a folios 1231 a 1304, certificación emitida por la Subsecretaría Jurídica-Grupo Contratos del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, donde constan la totalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos entre esa entidad y personas naturales en el año 2007, el objeto contractual, la duración, valor y estado (suscripción, ejecución, terminación y liquidación) de los contratos.*

*Se encuentra a folios 3366 a 3368 del plenario, relación de los contratos de prestación de servicios ejecución (100 contratos) y en liquidación (18 contratos), suscritos entre el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y personas naturales, en los años 2005 a 2007, en la cual se consigna su duración, el valor total y mensual (solo respecto a los que se encontraban en proceso de liquidación), y las EPS y AFP de cada contratista.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE DEFENSA:**

*A folios 3955 a 3968 del expediente, relación de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el MINISTERIO DE DEFENSA y personas naturales, en los años 2006 (68 contratos) y 2007 (10 contratos), especificando su duración, fechas de inicio y terminación, valor total, forma de pago, y EPS y AFP en las que se encontraban afiliados cada contratista.*

*A folio 11228 del expediente, se encuentra medio de almacenamiento óptico remitido por la AFP Skandia, el cual contiene la relación de cotizaciones en pensión efectuadas por 23 contratistas del MINISTERIO DE DEFENSA. Asimismo, se indica que 2 de los contratistas relacionados por esa cartera no estaban afiliados a esa AFP.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL:**

*Visible a folios 3039 a 3040 del plenario, se encuentra relación de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y personas naturales, tanto en liquidación por los años 2005 (11 contratos) y 2006 (12 contratos), como en ejecución para el año 2007 (22 contratos). En esa relación se indica la fecha de inicio y terminación de cada contrato, su valor total y mensual, así como las AFP y EPS de los contratistas.*

*A folios 4826 a 4839 del expediente, se encuentra una relación de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y personas naturales, en los años 2010 a 2012, señalando los que se hallaban en proceso de liquidación (45) y los que estaban en ejecución (170). Asimismo, se detalla las fechas de inicio y terminación de cada contrato, su valor mensual, y las EPS y AFP de cada contratista.*

*Obra a folios 6934 a 6935 del expediente, comunicación emitida el 24 de julio de 2012 por la AFP ING, donde informa sobre las cotizaciones en pensión efectuadas por 3 contratistas del MINISTERIO DE AGRICULTURA en los años 2010 y 2011.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL (ahora MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL):**

*Obra a folios 3127 a 3162 del plenario, relación de los contratos celebrados entre el MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL y personas naturales, en la cual se distinguen 332 en ejecución, suscritos en los años 2006 y 2007, y 165 liquidados, suscritos del 2005 al 2007. En esta relación se consigna el valor del contrato total, y de los honorarios mensuales, el plazo y las AFP y EPS de cada contratista.*

*Visible a folios 4936 a 4947 del plenario, se halla relación de 294 contratos de prestación de servicios suscritos entre el MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL y personas naturales en los años 2010 a 2012, indicando la duración (en*

días), las fechas de inicio y terminación, los valores total y bruto mensual, y los NITS de las EPS y AFP en las que cada contratista estaba afiliado.

Obra a folios 3809 a 3924 del plenario, relación histórica de movimientos emitida por la AFP Porvenir, en la que constan las cotizaciones por pensión efectuadas por los contratistas del MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL a ese fondo.

Se halla a folios 3986 a 3987 del expediente, comunicación expedida el 6 de febrero de 2008 por la EPS Compensar, con la cual le remite al MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL una relación de los 29 contratistas de esa entidad que, según se había relacionado, estaban afiliados a esa EPS, de donde se aprecia que solo uno (Freddy Cubillos Gualdrón) no tenía afiliación.

Obra a folios 4024 a 4026 del expediente, comunicación de fecha 16 de enero de 2008, a través de la cual la EPS Coomeva le remite al MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL una relación de 33 contratistas de esa entidad que, según se había relacionado, estaban afiliados a esa EPS, de donde se aprecia que tres no tenía afiliación.

A folios 6273 a 6679 del expediente se hallan los informes para pago de 251 contratos de prestación de servicios celebrados entre el MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL y personas naturales, en el año 2012, los cuales están signados por el interventor de cada contrato, y en los que se anota que encada uno de ellos se verificó, entre otras cosas, el pago de los aportes parafiscales en salud y pensión de cada contratista. Algunos de esos informes están acompañados por las planillas de autoliquidación de aportes en salud y pensión de los contratistas.

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA:**

A folios 3261 a 3262 del plenario, se halla una relación de 40 contratos de prestación de servicios suscritos entre el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA y personas naturales, en ejecución hasta el 26 de noviembre de 2007, en la que se consigna la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y finalización, el valor

*total y mensual, las EPS y AFP de cada contratista, y las adiciones, en caso de existir.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO:**

*Se halla a folios 3398 a 3403, oficio N° 2-2007-052167 del 17 de diciembre de 2007, con el cual el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO informó el número de contratos de prestación de servicios (10) suscritos entre esa cartera y personas naturales de 2001 a 2007, donde se especificaba la duración, fechas de inicio y terminación, valor total y mensual de cada contrato, y las AFP y EPS de cada contratista.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE EDUCACIÓN:**

*Obra a folio 3804 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, en el cual se halla en archivo de Excel que contiene la relación de 103 contratos de prestación de servicios suscritos entre esa cartera y personas naturales, del 2005 al 2007, especificando el objeto contractual de cada uno, su duración, fechas de inicio y terminación, valores total y mensual, y las EPS y AFP en las que se encontraba afiliado cada contratista.*

*Visible a folio 9199 a 9215 del plenario, se halla oficio N° 595 del 2 de octubre de 2012, mediante el cual CAJANAL (hoy UGPP) informó a este despacho sobre los aportes realizados por dos contratistas del MINISTERIO DE EDUCACIÓN (Jaime Ordóñez e Hilda Quevedo) desde 1995 hasta 2008, e indicó que el señor Salvador Calderón, también contratista de esa cartera, no había realizado aportes porque figuraba como pensionado de aquella AFP.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO SOSTENIBLE:**

*A folios 3390 a 3394 del expediente, se halla una relación de los contratos suscritos por el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO*

*SOSTENIBLE y personas naturales para los años 2006 y 2007, detallándose los contratos que estaban pendientes por liquidar (56) y los que estaban en ejecución (6). Allí, además, se indica la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, el valor total y mensual y las EPS y AFP de cada uno de los contratistas.*

*Se encuentra a folios 5224 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO, el cual contiene un archivo de Excel en el que se relacionan 243 contratos de prestación de servicios suscritos entre esa cartera y personas naturales en el año 2012, señalando su duración, sus fechas de inicio y terminación, y el valor total de cada contrato.*

*A folio 9791 del expediente, se encuentra medio de almacenamiento óptico remitido por la AFP Skandia el 12 de diciembre de 2012, el cual contiene la relación de cotizaciones en pensión efectuadas por 20 contratistas del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.*

*Se encuentra a folio 10930 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por la EPS Famisanar al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, el cual contiene un archivo de Excel donde está la relación de cotizaciones en salud realizadas por 61 contratistas de esa cartera, en el año 2008.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE COMUNICACIONES (ahora MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES):**

*Se encuentra a folios 3227 a 3257 del expediente, relación de 113 contratos de prestación de servicios suscritos en los años 2006 y 2007, por el MINISTERIO DE COMUNICACIONES con personas naturales, en la que se anota la duración de cada contrato, sus valores total y mensual, y la EPS y AFP de los contratistas.*

*Se halla a folios 9615 a 9638 del expediente, relación de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE*

*LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES y personas naturales en los años 2006 (142), 2007 (128), 2008 (173), 2009 (194) 2010 (244), 2011 (269), y 2012 (667), en la cual se indica la duración del contrato, las fechas de inicio y terminación, los valores total y mensual, y las EPS y AFP en la que estaba afiliado cada contratista.*

*A folios 4113 a 4172 del plenario, se encuentra reporte de las cotizaciones en pensión realizadas por los contratistas del MINISTERIO DE COMUNICACIONES en la AFP Porvenir.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE TRANSPORTE:**

*Obra a folios 281 a 303 del expediente, copia de la relación de contratos de prestación de servicios suscritos por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, en calidad de contratante, en el año 2006.*

*A folios 3761 a 3773 del plenario, se halla relación de 314 contratos de prestación de servicios suscritos en el 2007, celebrados entre el MINISTERIO DE TRANSPORTE y personas naturales, en la cual se indica el objeto contractual de cada uno, su duración, su fecha de iniciación, su valor total, los honorarios mensuales pagados, y la AFP y EPS de los contratistas.*

*A folios 6881 a 6910 del expediente, comunicación remitida por la AFP Skandia el 16 de agosto de 2012, con la cual le informa al despacho sobre las cotizaciones en pensión efectuadas por 10 contratistas del MINISTERIO DE TRANSPORTE, del 2007 al 2011.*

*Obra a folios 7610 a 7653 del expediente, comunicación remitida a este despacho por la AFP Horizonte, en la cual se relacionan las cotizaciones en pensión efectuadas por varios contratistas del MINISTERIO DE TRANSPORTE con corte al 31 de julio de 2012.*

*Se encuentra a folios 8955 a 8983 del expediente, comunicación remitida el 18 de septiembre de 2012 por la AFP COLFONDOS al MINISTERIO DE*

*TRANSPORTE, en la cual se relacionan las cotizaciones en pensión realizadas por varios contratistas de esa cartera ministerial, de 2007 a 2012.*

*Obra a folios 9456 a 9458 del expediente, comunicación remitida por la AFP ING, donde relaciona los aportes en pensión efectuados por 11 contratistas del MINISTERIO DE TRANSPORTE, e indica que no se generan certificado para 4 contratistas debido a que 1 había sido trasladado a otra AFP el 1º de agosto de 2009, y los 3 restantes no estaban afiliados a aquella AFP.*

**- Pruebas relacionadas con el MINISTERIO DE CULTURA:**

*Obra a folios 3580 a 3587 del expediente, relación de los contratos de prestación de servicios, en ejecución (84) y en trámite de liquidación (29), suscritos entre el MINISTERIO DE CULTURA y personas naturales, hasta el 23 de noviembre de 2007, en la que se anota la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y terminación, el valor inicial, el del reajuste (en los casos en que existió) y el mensual pagado al contratista, así como la AFP y la EPS en la que cada contratista estaba afiliado.*

**- Pruebas relacionadas con el DNP:**

*A folios 3609 a 3618 del plenario, se halla relación de los contratos de prestación de servicios, en ejecución (167) y liquidados (73), suscritos entre el DNP y personas naturales hasta el 20 de noviembre de 2007, en donde se indica la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y terminación, los valores total y mensual del contrato, y las AFP y EPS en las que cada contratista estaba afiliado.*

**- Pruebas relacionadas con el FONADE:**

*Se halla a folios 1452 a 1484 del expediente, copia de los contratos de prestación de servicios GO-2006410, GO-2006431 y GO-2006396, celebrados entre el FONADE y personas, junto con las respectivas planillas donde constan los aportes en salud y pensión de los contratistas.*

**- Pruebas relacionadas con el suprimido DAS:**

*Se halla a folios 3000 a 3008, una relación de 281 contratos de prestación de servicios suscritos entre el suprimido DAS y personas naturales, en donde se indica su término de duración, fecha de inicio y terminación, valor contractual total y mensual de los honorarios, y las ESP y AFP de los contratistas.*

*Obra a folio 3561 del expediente, relación de 4 contratos de prestación de servicios suscritos entre el suprimido DAS y el Fondo Rotatorio de este, con personas naturales, en el año 2007, en la cual se anota la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, el valor total de cada uno, así como el valor mensual pagado a cada contratista, y la AFP y EPS a la que estos se encontraban afiliados.*

*Obra a folios 3612 a 3754 del expediente, comunicación remitida el 21 de diciembre de 2007 por la AFP Porvenir al suprimido DAS, en la cual se relaciona las cotizaciones en pensión efectuadas por cada uno de los contratistas de esa entidad, afiliados a ese fondo.*

*A folios 3757 a 3758 del plenario, se encuentra comunicación remitida el 14 por la EPS Coomeva al extinto DAS, donde le relaciona las cotizaciones en salud efectuadas por los contratistas de esa entidad.*

*Se encuentra a folio 7522 del expediente, medio de almacenamiento óptico arrimado por el extinto DAS que contiene un archivo de Excel con la relación de 116 contratistas de esa entidad que en el año 2012 realizaron sus aportes en salud y pensión, en el porcentaje que les correspondía.*

**- Pruebas relacionadas con el DANE:**

*Visible a folio 3995 del expediente, se encuentra medio de almacenamiento óptico remitido por el DANE, dentro del cual hay cuatro archivos PDF que contienen la relación de los contratos de prestación de servicios suscritos por esa entidad con personas naturales en el año 2007. En el primero de ellos se relacionan 6202 contratos de prestación, en proceso de liquidación. En el*

*segundo, se hallan 3283 contratos, también en liquidación. En el tercero, 1059 contratos en ejecución. Y en el cuarto, 6570 contratos, también en ejecución. En esos archivos se reseña la duración de los contratos, las fechas de inicio y terminación, el valor total de cada uno, así como el monto mensual de honorarios, y la EPS y AFP en la que se encontraba afiliado cada contratista.*

*Visible a folios 4542 a 4562 del plenario, se halla relación de 839 contratos de prestación de servicios suscritos entre el DANE y personas naturales en el año 2012, donde consta la duración, las fechas de inicio y terminación, los valores totales y mensuales, y las EPS y AFP en la que cada contratista estaba afiliado.*

*Se halla a folios 9554 a 9613 del expediente, oficio remitido el 10 de diciembre de 2012 por el consorcio FOPEP (AFP), con el cual informó al despacho que los 22 contratistas del DANE relacionados por esa entidad, se encontraban pensionados por esa entidad entre 1998 a 2008.*

*Obra a folios 9682 a 9784 del expediente, oficio remitido el 11 de diciembre de 2012 por CAJANAL, mediante el cual informó al despacho que 10 de los contratistas relacionados por el DANE habían efectuado cotizaciones en pensión a ese fondo y que los 10 restantes no. Asimismo, se detalla hasta qué fecha aquellos contratistas realizaron aportes.*

*Se halla a folio 9818 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por la AFP Skandia el 12 de diciembre de 2012, el cual contiene la relación de cotizaciones en pensión efectuadas por 88 contratistas del DANE.*

*A folios 10196 a 10205 del expediente, se encuentra relación de los movimientos de cuenta emitida por la AFP Horizonte, donde constan los aportes pensionales efectuados por múltiples contratistas del DANE para distintos periodos.*

**- Pruebas relacionadas con el DAFP:**

*Obra a folio 2966 del plenario, copia de un listado de 6 contratos de prestación de servicios suscritos entre el DAFP y personas naturales en el año 2007, en el*

*que también consta su término de duración, fecha de inicio y terminación, valor contractual total y mensual de los honorarios, y las ESP y AFP de los contratistas.*

*A folios 4866 a 4867 del expediente, se halla una relación de 45 contratos de prestación de servicios celebrados entre el DAFP y personas naturales en 2012, detallando su duración, fechas de inicio y terminación, valor total de cada contrato y monto de los honorarios mensuales, y EPS y AFP de cada contratista.*

*Se halla a folios 6203 a 6214 del expediente, comunicación remitida por la AFP Skandia, donde informa sobre las cotizaciones en pensión efectuadas por 5 contratistas del DAFP en el 2012.*

*Obra a folios 9530 a 9534 del plenario, relación de los aportes pensionales efectuados por 7 contratistas del DAFP a la AFP ING, en los años 2008, 2010 y 2011.*

**- Pruebas relacionadas con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA:**

*Se encuentra a folios 3562 a 3563 del expediente, oficio del 19 de diciembre de 2007 con el cual el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA le informó a este despacho que para el año 2007, esta entidad tenía suscritos un contrato de prestación de servicios y una orden de prestación de servicios, ambas con personas naturales, señalando la duración de cada uno, las fechas de inicio y terminación, su valor total, el valor bruto mensual pagado a cada contratista, y las EPS y AFP a la que se hallaban afiliados. Igualmente, indicó que esa entidad no tenía ningún contrato pendiente de liquidación.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD:**

*Obra a folios 3425 a 3429, relación de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y personas naturales en los años 2006 y 2007, en la que se distinguen los contratos en ejecución (44), de los que se encuentran en proceso de liquidación (3). Asimismo,*

*allí se consigna, respecto a cada contrato, su duración, fechas de inicio y terminación, valores total y mensual, y las AFP y EPS en las que se encontraban afiliados los contratistas.*

*A folios 7533 a 7554 del expediente, se encuentra relación de los contratos de prestación de servicios celebrados entre la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y personas naturales en los años 2006 (21), 2007 (50), 2008 (123), 2009 (172), 2010 (115), 2011 (165), y 2012 (169). En esa relación se detalla la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y terminación, el valor consolidado y el mensual pagado al contratista, y la AFP y EPS en la que cada uno de estos estaba afiliado.*

*Obra a folio 9799 del plenario, medio de almacenamiento óptico remitido por la AFP Skandia el 12 de diciembre de 2012, el cual contiene la relación de cotizaciones en pensión efectuadas por 24 contratistas de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.*

*Se halla a folios 10572 a 10609 del expediente, comunicación remitida el 18 de enero de 2013 por la AFP Colfondos, a la cual se adjunta la relación de las cotizaciones en pensión realizadas por 38 contratistas de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD de 2006 a 2012.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA:**

*Se encuentra a folios 4862 a 4863 del expediente, oficio FOR-BS-CT-3400-008 del 28 de junio de 2012, emitido por la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, en el cual se efectúa una relación de 23 contratos de prestación de servicios suscritos entre esa entidad y personas naturales, en el año 2012, detallando su plazo de ejecución, fecha de inicio, y valores total y mensual de cada contrato.*

*Obra a folios 9644 a 9665 del expediente, comunicación remitida el 10 de diciembre de 2012 por la AFP Porvenir, en donde se indica que de los 23 contratistas de la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD*

*PRIVADA, solo 9 estaban afiliado a esa AFP y habían efectuado cotizaciones. Para esos efectos, envió el histórico de cotizaciones de esos afiliados.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO:**

*A folios 2936 a 2937 del expediente, se halla certificación emitida por la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO en la que se relaciona un listado de 14 contratos de prestación de servicios suscritos entre esa entidad y personas naturales en los años 2006 y 2007, con su término de duración, fecha de inicio y terminación, valor contractual total y mensual de los honorarios, y las ESP y AFP de los contratistas.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA:**

*Visible a folios 4029 a 4034 del plenario, se halla una relación de 30 contratos de prestación de servicios suscritos entre la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA y personas naturales, de 1995 a 2007, en la que se detalla la duración de cada uno, las fechas de inicio y terminación, el objeto contractual, el valor total de cada contrato, y las AFP y EPS en la que estaba afiliado cada contratista.*

*Obra a folios 5976 a 5978 del expediente, comunicación remitida el 30 de julio de 2012 por la AFP Horizonte, con la cual se informa a este despacho que realizado el cruce de información con los nombres de los contratistas remitidos por la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, se evidenciaba que 2 afiliados contaban con cuenta individual, y 1 con dos aportes en rezago.*

*A folios 6120 a 6137 del plenario, se halla comunicación remitida a este despacho por la AFP Colfondos el día 6 de agosto de 2012, con la cual informa que respecto a 4 contratistas de la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA se evidenciaba la realización de aportes pensionales, ya fuera como dependiente o como independientes, y que las 49 cédulas restantes relacionadas por esa entidad, no habían presentado solicitud de vinculación a esa AFP.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS:**

*Se halla a folio 4254 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS que contiene un archivo de Excel, en el cual hay una relación de 283 contratos de prestación de servicios suscritos entre esa entidad y personas naturales en el año 2007, especificando duración de cada uno, fechas de suscripción y terminación, valores total y mensual, y EPS y AFP en las que estaban afiliados los contratistas.*

*Obra a folios 6838 a 6880 del plenario, comunicación remitida a este despacho por la AFP Skandia, el día 17 de agosto de 2012, en la cual se relacionan las cotizaciones en pensión efectuadas en 2012 por 17 contratistas de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR:**

*Obra a folios 3764 a 3766 del plenario, relación de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR y personas naturales en 2007, detallándose no solo los que se encontraban en ejecución (23) y en proceso de liquidación (3), sino la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, los valores totales y mensuales, y las EPS y AFP de cada contratista.*

*A folios 5266 vto. a 5267 del expediente, se halla relación de 48 contratos de prestación de servicios celebrados en el año 2012 por la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR y personas naturales, en la cual se señala la duración de cada uno, las fechas de inicio y terminación, los valores mensual y total, y la EPS y AFP a la que se encontraba afiliado cada contratista.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO:**

*Visible a folios 3073 a 3097 del expediente, se encuentra una relación de 72 contratos de prestación de servicios suscritos entre la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO y personas naturales, en los años 2006 y 2007, en la que consta el objeto contractual, la duración, la fecha de inicio y terminación, el valor total de cada contrato, la EPS y AFP de cada contratista, y el estado en que se hallaba cada contrato.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES:**

*Se encuentra a folio 3796 del expediente, relación de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES y personas naturales, en los años 2006 y 2007, tanto en ejecución (5), como en proceso de liquidación (8), detallando la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, el valor, los honorarios mensuales pagados a cada contratista, y las AFP y EPS en que estos se encontraban afiliados.*

*Se halla a folios 4058 a 4069 del expediente, se encuentra copia del reporte de cotizaciones remitido por porvenir a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, donde se relacionan los aportes que realizaron los contratistas de esa entidad.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA:**

*Obra a folios 2903 a 2904 del plenario, un listado de 16 contratos de prestación de servicios suscritos entre la SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA y personas naturales, en el que se anota la duración del contrato (con fecha de inicio y terminación), el valor total y mensual (honorarios), y las EPS y AFP de los contratistas.*

**- Pruebas relacionadas con la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:**

*Visible a folios 3583 a 3586 del plenario, se halla relación de 67 contratos de prestación de servicios suscritos entre la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE y personas naturales en el año 2007, todos en proceso de*

*liquidación, en la cual se indica la duración de cada uno, las fechas de inicio y terminación, el valor total del contrato y el valor bruto mensual pagado al contratista, y la AFP y EPS de estos últimos.*

*Se halla a folios 5916 a 5920 del expediente, relación de los contratos de prestación de servicios en ejecución (119) y liquidados (3), suscritos en el año 2012 por la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES y personas naturales, señalándose la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, los valores total y mensual, y las EPS y AFP en la que se encontraba afiliado cada contratista.*

**- Pruebas relacionadas con el CONGRESO DE LA REPÚBLICA (SENADO y CÁMARA):**

*A folios 3047 a 3071 del plenario, se halla una relación de 443 contratos suscritos por la CÁMARA DE REPRESENTANTES y personas naturales, para los años 2005, 2006 y 2007, donde se detalla su duración, fecha de inicio y terminación, valor total, estado del contrato, EPS y AFP del contratista.*

*Se halla a folios 6917 a 6929 y 9248 a 9272 del plenario, sábana de cotizaciones emitida por la AFP Colfondos, en la cual se evidencian los aportes pensionales efectuados por 118 contratistas del SENADO DE LA REPÚBLICA, en el año 2011.*

*A folios 7367 a 7430 del plenario, se halla relación de cotizaciones emitida por la AFP Horizonte, en la cual se evidencian los aportes en pensión realizados por contratistas del SENADO DE LA REPÚBLICA desde 1997 hasta 2012.*

*Obra a folio 8812 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por el SENADO DE LA REPÚBLICA, el cual contiene digitalizadas 105 historias laborales de contratistas de esa entidad, emitidas por el ISS (hoy COLPENSIONES).*

*A folios 8984 a 9132<sup>30</sup> y 10458 a 10488 del plenario, se encuentran comunicaciones remitidas por la AFP Skandia, a través de la cual informó al despacho sobre las cotizaciones en pensión efectuadas por 22 contratistas del CONGRESO DE LA REPÚBLICA, entre los años 2010 y 2012.*

**- Pruebas relacionadas con la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:**

*Se halla a folios 3926 a 3929 del plenario, relación de 35 contratos de prestación de servicios suscritos entre la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y personas naturales, en los años 2006 y 2007, en la cual se señala el objeto contractual de cada uno, su valor total, la duración, y la fecha de inicio y terminación.*

*Se encuentra a folios 6728 a 6784 del expediente, relación de los aportes en salud efectuados por los contratistas de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA a la EPS Salud Total, de 2007 a 2012.*

*Obra a folios 7654 a 7999 del expediente, relación de los aportes parafiscales en salud realizados por los contratistas de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA a la EPS Humana Vivir, de 2005 a 2012.*

*A folio 6836 del plenario, se encuentra medio de almacenamiento óptico arrimado por la EPS Famisanar, el cual contiene una relación de los aportes en salud efectuados por varios contratistas de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.*

*Se encuentra a folio 6912 del expediente, medio de almacenamiento óptico remitido por la AFP Skandia, el cual contiene varios archivos relacionados con las cotizaciones en salud de 90 contratistas de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.*

---

<sup>30</sup> Esta información fue reenviada por la AFP Skandia, y se halla a folios 9273 a 9336.

*Visible a folios 9389 a 9447 del expediente, se encuentra comunicación remitida el 2 de octubre de 2012 por la EPS Salud Colombia, con la cual informa al despacho que de la relación de contratistas remitidos por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2 figuraban como afiliados en esa EPS, como cotizantes; 1 aparecía registrado como beneficiario; y 2009 no estaban registrados como afiliados.*

**- Pruebas relacionadas con la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:**

*Obra a folios 3397 a 3398 del plenario, relación de 4 contratos de prestación de servicios suscritos por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y personas naturales en los años 2006 y 2007, en la que se consigna la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y terminación, los valores totales y mensuales, y las EPS y AFP de los cuatro contratistas.*

**- Pruebas relacionadas con el CNE:**

*Copia del oficio CNE-AJ/2012-000260 del 13 de junio de 2012, con el cual el CNE informa a este despacho que si bien con el Acto Legislativo 01 de 2009 se había establecido que esa entidad contaba con autonomía financiera y administrativa, lo cierto es que ese precepto constitucional aún no había sido desarrollado legalmente, por lo que esa entidad, por sí misma, todavía no había celebrado ningún contrato de prestación de servicios profesionales (fl. 5608).*

**- Pruebas relacionadas con la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL:**

*A folios 1811 a 1835, se hallan copia de los contratos de prestación de servicios N° 002 y 008 de 2006, suscritos por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y el señor Omar Joaquín Barreto Suárez y la señora Nubia González Cerón, respectivamente, con sus correspondientes actas de terminación y liquidación.*

**- Pruebas relacionadas con la CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:**

*A folios 3034 a 3037 del expediente, se halla copia de una relación de 116 contratos de prestación de servicios suscritos entre la CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y personas naturales, con duración, fecha de inicio y terminación, valor del contrato y del “ingreso mensual bruto”, EPS y AFP de los contratistas, y el porcentaje del contrato ejecutado.*

*Obra a folios 5956 a 5967 del expediente, relación de los contratos de prestación de servicios celebrados entre la CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y personas naturales, del 2006 al 2012, detallando no solo los que se encontraban liquidados (588) y en ejecución (94), sino la duración década uno, las fechas de inicio y terminación, los valores total y mensual bruto pagado, y la EPS y AFP en la que estaba afiliado cada contratista.*

*Obra a folios 6239 a 6259 del expediente, comunicación remitida por la AFP Skandia, mediante la cual informó sobre las cotizaciones en pensión efectuadas por 6 contratistas de la CONTADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA en los años 2010, 2011 y 2012.*

**- Pruebas relacionadas con el INVIMA:**

*Obra a folios 3941 a 3952 del expediente, relación de 266 contratos de prestación de servicios suscritos entre el INVIMA y personas naturales, en los años 2006 y 2007, especificando la duración de cada uno, las fechas de inicio y terminación, los valores totales y mensuales, y la EPS y AFP en la que se encontraba afiliado cada contratista.*

*A folios 3512 a 3542 del expediente, se encuentra comunicación G.C 773-2007 del 9 de enero de 2007, mediante la cual la E.P.S. Salud Total le remite al INVIMA la relación de cotizaciones efectuados por los contratistas de esa entidad en el año 2007.*

*Se halla a folios 4071 a 4111 del plenario, comunicación GR-CAU-0604-08 del 4 de febrero de 2008, a través de la cual la EPS Sanitas arrió al INVIMA el reporte de cotizaciones en salud realizados por los contratistas de esa autoridad.*

**- Pruebas relacionadas con INVÍAS:**

*Obra a folios 520 a 1081, copias de varios contratos de prestación de servicios profesionales suscritos por el INVÍAS con personas naturales hasta el año 2007, acompañados de las correspondientes planillas de pago de aportes en salud y pensión realizados por cada contratista mientras esos contratos estuvieron vigentes.*

*A folios 1082 a 1092, se encuentra una relación de cada uno de los anteriores contratos de prestación suscritos por INVÍAS, en la cual se detalla el nombre de contratista, el objeto contractual, las fechas de suscripción y vencimiento de cada contrato, su valor, y la unidad en la que se ejecutaron.*

*Obra a folios 1491 a 1517 del plenario, copia del contrato de prestación de servicios N° 020 de 2006, suscrito entre INVÍAS y la señora Erika Yohanna Quintero Obando, junto con las respectivas planillas de aportes en salud y pensión realizadas por la contratista.*

*Obra a folios 3641 a 3652 del expediente, relación de los contratos de prestación de servicios, activos (132) y en liquidación (9), celebrados por INVÍAS y personas naturales en los años 2006 y 2007, en la que se detalla el objeto contractual, la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y terminación, su estado, y las EPS y AFP en las que se encontraban afiliados los contratistas.*

**- Pruebas relacionadas con el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES:**

*Obra a folios 3266 a 3269 del expediente, una relación de 64 contratos de prestación de servicios suscritos entre el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES y personas naturales, para las vigencias 2006 y 2007, en la que se relaciona su duración, las fechas de inicio y terminación, los valores totales y mensuales, y las EPS y AFP de cada contratista.*

**- Pruebas relacionadas con el SENA:**

*Se encuentra a folio 3717 del expediente, medio de almacenamiento óptico arrimado por el SENA, dentro del cual hay dos archivos de Excel en los que se relacionan los contratos de prestación de servicios suscritos entre esa entidad y personas naturales en el año 2007, tanto en ejecución (13.520) como en proceso de liquidación (3635). Allí se detalla la duración de cada contrato, en horas y en días, las fechas de inicio y terminación, los valores totales, por mes y por hora (en algunos), y las EPS y AFP de cada contratista.*

*Se halla a folio 4832 del plenario, medio de almacenamiento óptico allegado por el SENA, que contiene un archivo de Excel con una relación de 132 contratos de prestación de servicios suscritos entre esa entidad y personas naturales, en el año 2012, señalando la duración de cada uno, sus fechas de inicio y culminación, los valores total y mensual, y las AFP y EPS de los contratistas.*

*A folios 3776 a 3778 del expediente, se encuentra comunicación del 18 de enero de 2008, acompañada de un medio de almacenamiento óptico, con la cual la EPS Solsalud le informó al SENA que de los 276 contratistas con contratos vigente, 28 no se encontraron en las bases de datos, 54 estaban retirados, 29 se hallaban suspendidos, 4 en periodo de protección laboral y 161 estaban activos. Asimismo, que de los 61 contratistas de contratos liquidados, 12 no se habían encontrado, 10 estaban retirados, 9 suspendidos, 2 en periodo de protección laboral y 28 activos.*

*Obra a folios 4187 a 4200, relación de las cotizaciones en salud efectuadas por los contratistas del SENA al FIDUFOSYGA.*

*A folios 4510 a 4541 del expediente, se halla relación de los aportes en pensión efectuados por los contratistas del SENA a la AFP Porvenir.*

*Se halla a folios 4963 a 4891, 5040 a 5069, 5090 a 5125, 5527 a 5535, 6215 a 6238 del expediente, comunicaciones remitidas por la AFP Skandia, con las*

*cuales informa sobre las cotizaciones en pensión efectuadas por 38 contratistas del SENA en el 2012.*

*Se encuentra a folios 5270 a 5519, relación de cotizaciones en pensión efectuadas por contratistas del SENA a la AFP Porvenir.*

*En los anexos 1 a 46 del expediente, se encuentra una relación de las cotizaciones en pensión efectuadas por contratistas del SENA, de diferentes ciudades, a la AFP Porvenir, de 2006 a 2012.*

*Visible a folios 10644 a 10647 del expediente, se encuentra oficio N° 16210.02.01-200040 del 15 de enero de 2013, con el cual el ISS informa que de los 27 contratistas del SENA, 23 presentaban cotizaciones en pensión a esa entidad como independientes, 3 estaban afiliados, pero no habían aportado como independientes, y 1 se había trasladado a la AFP Porvenir en 2009.*

*Obra a folios 7475 a 7511 del plenario, comunicación N° 2015005-321934 emitida el 2 de agosto de 2012 por la AFP Protección, a la cual se le adjuntan una sábana de cotizaciones en pensión, donde esa administradora le informa al SENA que de toda la relación de los contratistas que se había remitido, no se evidenciaban pagos extemporáneos o por menor valor, y que únicamente la señora Ángela María Zamudio no se encontraba afiliada a ese fondo.*

*Obra a folio 6101 del expediente, medio de almacenamiento óptico arrimado al expediente por el SENA, el cual contiene las historias laborales de 373 contratistas de esa entidad, emitidas por el ISS (hoy COLPENSIONES).*

*Se halla a folios 6169 a 6180 del plenario, comunicación emitida el 23 de julio de 2012 por la AFP Colfondos, a través de la cual se informa a este despacho que de la lista de 42 contratistas enviada por el SENA (Centro de Tecnologías del Transporte y Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones), todos tenían cotizaciones en pensión en esa AFP.*

**- Pruebas relacionadas con ETESA:**

*A folios 250 a 265 del expediente, se encuentra copia de una relación de los contratistas que para las vigencias 2006 y 2007 tuvieron contratos de prestación con ETESA, especificando la E.P.S y la A.F.P. a la que se encontraban cotizando.*

*A folios 3522 a 3525 del expediente, se halla relación de los contratos de prestación de servicios suscritos por ETESA y personas naturales, con corte a 2007, donde se aprecia la existencia de 63 contratos en ejecución, y 14 en proceso de liquidación. Además, se indica la duración de cada contrato, las fechas de inicio y “vencimiento”, el valor total del contrato, el rubro mensual pagado a cada contratista, y la EPS y AFP en la que estos estaban afiliados.*

**- Pruebas relacionadas con la DIAN:**

*Se halla a folio 2896 del expediente, un listado de 3 contratos de prestación de servicios (Nº 026-025-2007; 026-042-2007; y 026-049-2007) suscritos entre la DIAN y personas naturales, donde consta el objeto contractual, las fechas de inicio y terminación, el valor del contrato y la EPS y AFP del contratista.*

*Se encuentra a folios 10526 a 10551 del expediente, se halla comunicación remitida por la AFP Skandia, en la cual se detallan las cotizaciones en pensión efectuadas por 2 contratistas de la DIAN en el año 2012.*

*Visible a folios 10554 a 10559 del plenario, se halla comunicación remitida el 16 de enero de 2013 por la AFP Colfondos, con la cual adjunta la relación de aportes efectuados por 4 contratistas de la DIAN, del 2006 al 2012.*

**- Pruebas relacionadas con la liquidada COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN (ahora AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN):**

*Obra a folios 3042 a 3044 del expediente, relación de 23 contratos de prestación de servicios, tanto en ejecución como en proceso de liquidación, celebrados por la liquidada COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN y personas naturales en los años 2006 y 2007, donde se consigna la duración del contrato, su fecha de inicio*

*y terminación, el valor total, el valor bruto mensual, y las AFP y EPS de los contratistas.*

*Se encuentra a folios 9460 a 9491 del plenario, relación de 185 contratos suscritos por la COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN, en los cuales se encuentran convenios interadministrativos, comodatos, intermediación de seguros, prestación de servicios con personas naturales y con outsourcings, de cooperación mutua, entre otros.*

**- Prueba común a ETESA, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, INVIAS, INVIMA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, DAFF, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE PROSPERIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIC, DNP, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, MINISTERIO DE CULTURA, DAS, SENA y CNTV:**

*A folios 3718 a 3761 del expediente, se encuentra respuesta emitida por la AFP Skandia a dichas entidades, en la que se indica que todos los contratistas sobre los que se había consultado su afiliación a ese fondo se hallaban efectivamente afiliados, salvo 1 (Jesús Eudaldo López) de 12 del DNP; 4 (Astrid Yolanda Fonseca Mejía, Miguel Antonio García Castilla, Nancy González Pirajón y Sandra Johana Sánchez Rincón) de 49 del SENA, y 1 del DAFF.*

**- Prueba común al SENA y el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL:**

*A folios 10784 a 10919 del expediente, se encuentra comunicación remitida el 22 de enero de 2013 por la AFP Protección, a la cual adjunta la relación de las cotizaciones en pensión efectuadas por cientos de contratistas del SENA, de diferentes regionales, y del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, de 2006 a 2012.*

## **6. Marco conceptual y normativo.**

*En este numeral se abordarán los siguientes aspectos: (i) los derechos colectivos que la actora popular invoca como vulnerados; (ii) la naturaleza de los aportes en salud y pensión; (iii) la normativa que regula dichos aportes de los contratistas; y (iv) las disposiciones normativas que facultan a las entidades contratantes para adoptar medidas en caso de que los contratistas no efectuaran los aportes parafiscales en salud y pensión.*

### **6.1. De los derechos colectivos invocados como vulnerados.**

*Teniendo en cuenta que se invoca la vulneración y amenaza de los derechos colectivos a la moralidad administrativa; la defensa del patrimonio público; la seguridad y salubridad públicas; y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, es del caso precisar en qué consiste cada uno de esos derechos.*

#### **6.1.1. Derecho colectivo a la moralidad administrativa.**

*Con relación a este derecho colectivo, la Constitución Política de en sus artículos 88 y 209 dispone:*

*“(…)*

**Artículo 88.** — La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, **la moral administrativa**, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

*(…)*

**Artículo 209.** — La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, **moralidad**, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

*(…)” – Negrillas fuera de texto –*

*Por su parte, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, al establecer los intereses y derechos colectivos que se pueden proteger a través de la acción popular, señala a la moralidad administrativa como uno de ellos.*

*Conforme a lo reseñado, se puede evidenciar que la moralidad administrativa es un principio que rige la función administrativa y puede ser protegido a través de las acciones populares.*

*En lo referente a estos derechos consagrados en la Constitución Política y la ley, el Consejo de Estado ha expresado que si bien es cierto dichos principios se encuentran consagrados en las anteriores normas supralegales y legales, no lo es menos que no se hallan definidos de manera expresa por dichas disposiciones. Por esta razón, al encontrarse frente a conceptos jurídicos indeterminados, dicha corporación ha ido precisando paulatinamente su alcance. En lo que respecta a la moralidad administrativa, el Consejo de Estado ha precisado que:*

*“(...) consiste en la justificación de la conducta de quien ejerce función pública, frente a la colectividad, no con fundamento en una óptica individual y subjetiva que inspire al juez en cada caso particular y concreto, sino en la norma jurídica determinadora de los procedimientos y trámites que debe seguir éste en el cumplimiento de la función pública que le ha sido encomendada. Por contera la vulneración a la moral administrativa no se colige de la apreciación individual y subjetiva del juez en relación con la conducta de quien ejerce función pública; tal inferencia, como lo ha concluido la Sala surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública. Cabe agregar que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa; es necesario además, que de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad. Así, se concluye que **la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y por ende está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6 de la C.N.), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad.***

*(...)”*

*Más adelante, con sentencia del 10 de marzo de 2016<sup>31</sup>, esa misma Corporación dejó claro lo siguiente:*

**“(...) esta Corporación sostiene, como en otras oportunidades, que la AMENAZA o VIOLACIÓN A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, además de la ilegalidad de conducta debe darse, en forma concurrente, la práctica corrupta, el dolo o la mala fe del servidor público, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho colectivo y aunque éste no se encuentra definido en la ley 472 de 1998, en los antecedentes y motivos de la ley se precisó “se entenderá por moralidad administrativa el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario” (Cfr. Gaceta del Congreso No. 277 de septiembre 5 de 1995, pág. 1).**

(...)

Además el estudio de la moralidad administrativa en acciones populares, se reitera, no se encamina a hacer un juicio de conciencia sobre la actuación del funcionario o del Estado, pues lo perseguido a través de esta acción es la protección del derecho a la moralidad administrativa, donde la evaluación de la conducta de la autoridad sólo puede hacerse bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada por los principios constitucionales y las normas jurídicas; entonces para que pueda hablarse de vulneración al mismo, debe existir necesariamente una trasgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales.

(...)”

*Teniendo en cuenta lo anterior, para verificar si existe vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa es necesario revisar el comportamiento de la administración frente a la norma jurídica que dispone el modo de actuar en el desarrollo de la función pública. En primer término, resulta pertinente resaltar que la vulneración al referido derecho surge cuando se observa en la administración un proceder antijurídico, grosero, arbitrario y alejado de los fundamentos legales a los cuales deben atenerse los servidores y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, de allí que se le asemeje tanto a una desviación de poder.*

*No obstante, el Consejo de Estado ha sido reiterativo en puntualizar que no toda desatención de las normas genera per se, violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues es necesario, como se anotó anteriormente, que de la conducta transgresora pueda predicarse la antijuridicidad.*

---

<sup>31</sup> H. Consejo de Estado, Sentencia del diez (10) de marzo de dos mil seis (2006), Radicación: 2003-00470-01-00470 (AP), Consejero(a) Ponente: Dr(a). MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.

### **6.1.2 Derecho a la defensa del patrimonio público.**

*Este derecho colectivo se traduce en la obligación frente a quien, por la naturaleza de su cargo, administra recursos públicos, los cuales deben ser manejados de una manera eficiente, oportuna y responsable, ciñéndose en todo caso a las normas presupuestales. Se encuentra íntimamente ligado al de la moralidad administrativa, pues su afectación supone “(...) la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos (...)”<sup>32</sup>.*

*El Consejo de Estado ha precisado que este derecho cumple con una doble finalidad, a saber: (i) por una parte, busca prevenir y combatir su detrimento, es decir, “(...) el mantenimiento de la integridad de su contenido (...)”<sup>33</sup>, y (ii) por otra, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados.*

### **6.1.3. Derecho a la seguridad y salubridad públicas.**

*La salubridad pública es la garantía de existencia de factores y condiciones que hacen posible una vida digna y duradera, como por ejemplo lo es el abastecimiento de agua potable, el manejo adecuado de sólidos y líquidos, el control de calidad de los alimentos, y la conservación de los recursos naturales; de ahí que se asegure que este derecho está íntimamente relacionado con el del goce de un ambiente sano*

*Sobre el particular, el Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:*

*“(...)*

*Se refieren a las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de las personas. **Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de un determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. (...)**” – Negrilla fuera de texto -*

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de febrero de 2006, Radicado 1330.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

#### **6.1.4. Derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.**

*Este derecho colectivo, establecido en el literal h), artículo 4º de la Ley 472 de 1998, ha sido entendido como “(...) aquel derecho consistente en la protección de la vida e integridad de los habitantes del territorio nacional a través de prestaciones realizadas por el Estado, de forma tal que sea posible asegurar una atención básica y una prestación de servicios mínima que permita asegurar la calidad de vida de la comunidad, especialmente en lo que respecta a servicios de salud, los cuales, inicialmente, se deben prestar de manera gratuita y obligatoria. De tal manera, contar con una adecuada infraestructura que garantice la salubridad pública implica la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de centros de salud, y servicios de la misma naturaleza, tanto preventivos como de rehabilitación, a la vez que no se encuentre algún tipo de restricción en términos de acceso (...)”<sup>34</sup>.*

*Frente a la naturaleza de ese derecho colectivo, el Consejo de Estado<sup>35</sup> ha señalado que:*

“(...)

**El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública**, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la “**salubridad**” como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.

Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como **la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud**. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.

(...)

**Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado.** Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “**infraestructura**” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de

<sup>34</sup> Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, sentencia del 22 de mayo de 2014, rad. 05 001 23 33 000 2013 00557 00.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2007, rad. 54001-23-31-000-2003-00266-01, CP. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicado (AP).

los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.<sup>36</sup>

Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que **solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada**; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.

(...)” – Negrillas y subrayas fuera de texto -

## **6.2. De la naturaleza de los aportes en salud y pensión.**

*Los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión han sido catalogados como parafiscales<sup>37</sup>. Esta parafiscalidad se distingue por su obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial, así<sup>38</sup>:*

“(...

1) Obligatoriedad: el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.

2) Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.

3) Destinación Sectorial: los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”.

(...)”

*Aterrizando esos elementos particularmente en lo que respecta a los aportes en salud y pensión, la Corte Constitucional ha señalado que “(...) 1) los mencionados aportes son de observancia obligatoria para empleadores y empleados, teniendo al efecto el Estado poder coercitivo para garantizar su cumplimiento; 2) dichos aportes afectan, en cuanto sujetos pasivos, a empleados y empleadores, que a su turno conforman un específico grupo socio-económico; 3) el monto de los citados aportes se revierte en beneficio exclusivo del sector integrado por empleadores y empleados. Consecuentemente ha de reconocerse que los aportes a salud y pensiones son de naturaleza parafiscal (...)”<sup>39</sup>.*

<sup>36</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

<sup>37</sup> Cfr. Entre otras, Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-711 del 5 de julio de 2001, Mp. Jaime Araujo Rentería.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

*Ahora, el hecho que los recursos parafiscales tengan naturaleza excepcional “(...) no las despoja de su naturaleza pública, por lo que es perfectamente válido que el legislador al expedir la ley que las establece determine con todo detalle las condiciones, modalidades y peculiaridades de esa administración de recursos públicos por parte de los particulares. (...)”<sup>40</sup>.*

*Por lo tanto, se puede concluir que los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión, al ser parafiscales, son recursos de naturaleza pública.*

### **6.3. De la normativa que regula los aportes parafiscales a la seguridad social en salud y pensión de los contratistas.**

*El artículo 15 de la Ley 100 de 1993 establece que serán afiliados obligatorios del Sistema General de Pensiones, entre otros, “(...) **las personas naturales** que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, **bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios**, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten (...)”. Asimismo, el artículo 17 ibidem *dispone que “(...) Durante la vigencia (...) del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen (...); obligación que cesa al momento en que el afiliado reúne los requisitos para acceder a la pensión de vejez o se pensionen por invalidez o anticipadamente.**

*Aquellas cotizaciones que deberán ser efectuadas por los contratistas en forma proporcional al ingreso devengado, sin que en ningún caso puedan ser menores a un salario mínimo mensual legal vigente<sup>41</sup> ni superiores a 25<sup>42</sup>. Asimismo, “(...) será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base (...)”.*

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-132 del 24 de febrero de 2009, Mp. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>41</sup> Parágrafo del artículo 18 *ibidem*.

<sup>42</sup> Artículo 18 *ibidem*.

*Pese a lo anterior, el artículo 282 ibidem exceptuó de las cotizaciones en salud y pensión a “(...) Las personas naturales que contraten con el Estado en la modalidad de prestación de servicios (...) siempre y cuando la duración de su contrato sea igual o inferior a 3 meses (...)”.*

*En lo que respecta al porcentaje o monto de las cotizaciones, el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 7º de la Ley 797 de 2003, dispuso lo siguiente:*

“(...)

**ARTÍCULO 20. MONTO DE LAS COTIZACIONES.** La tasa de cotización continuará en el 13.5%\* del ingreso base de cotización.

En el régimen de prima media con prestación definida el 10.5% del ingreso base de cotización se destinará a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El 3% restante sobre el ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes.

En el régimen de ahorro individual con solidaridad el 10% del ingreso base de cotización se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un 0.5% del ingreso base de cotización se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el 3% restante se destinará a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafín, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes.

A partir del 1o. de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1o. de enero del año 2005 la cotización se incrementará en medio por ciento (0.5%) y otro medio punto (0.5%) en el año 2006. A partir del 1o. de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores.

(...)

Los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante.

(...)”.

*Frente al porcentaje de los honorarios sobre el cual los contratistas deben realizar sus aportes parafiscales en salud y pensión, resulta oportuno traer a colación el concepto emitido el 26 de julio de 2007 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>43</sup>, en el cual se señaló:*

---

<sup>43</sup> Concepto 1832, Cp. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

“(…)

Así las cosas y frente a lo consultado, lo previsto en la Circular número 00001 del 6 de diciembre de 2004 expedida por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, significa que **la base de cotización para los sistemas de salud y pensiones del contratista corresponderá exactamente al 40% del valor bruto del contrato facturado en forma mensualizada, porcentaje sobre el cual se calculará el monto del aporte que en salud y pensiones debe efectuarse, el cual corresponde al 12.5% y 16.% del ingreso base, respectivamente.** En este caso, si el ingreso base de cotización resulta inferior al salario mínimo legal mensual vigente, sobre este salario deberá cotizarse, toda vez que en los sistemas de salud y pensiones no se puede cotizar sobre una base inferior a un (1) smlmv ni superior a veinticinco (25) smlmv.

Aclarado lo anterior, debe indicarse que el procedimiento previsto en la Circular número 00001 del 6 de diciembre de 2004 expedida por los Ministerios “de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, es aplicable sólo para el contratista y en –tanto se reglamente el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007. En este evento, es preciso recordar que la circular en comento unifica en uno sólo los procedimientos que para cotizar tenía el contratista, los cuales estaban previstos en el Decreto números 1703 de 2002 y 510 de 2003, definiendo entonces que la base de cotización corresponderá exactamente al 40% del valor bruto del contrato facturado en forma mensualizada, no siendo viable por ello el cotizar actualmente sobre porcentajes inferiores a ese 40%”.

(…)”

*Conforme a lo citado en precedencia, se puede colegir que los contratistas son afiliados obligatorios del Sistema General de Seguridad Social en pensiones y en salud, y por ello, deben realizar mensualmente las respectivas cotizaciones a AFP (pensión) y EPS (salud) en un porcentaje del 16% y 12.5%, respectivamente, el cual se tasará teniendo en cuenta el 40% del valor bruto del contrato facturado en forma mensual. Están eximidos de efectuar esas cotizaciones los contratistas cuyo contrato sea de 3 meses o inferior. Igualmente, tampoco deberán realizar aportes a pensión los contratistas que reuniesen los requisitos para acceder a la pensión de vejez o se pensionen por invalidez o anticipadamente.*

#### **6.4. De las disposiciones normativas que facultan a las entidades contratantes para adoptar en medidas caso de que los contratistas no efectuaran los aportes parafiscales en salud y pensión.**

*Frente a este tópico, se advierte que en las pretensiones de la demanda la actora popular solicita se ordene a las entidades accionadas que dentro de las liquidaciones de los contratos de prestación de servicios suscritos, retuvieran a sus contratistas las sumas presuntamente adeudadas por concepto de aportes en salud y pensión. Asimismo, que aquellas entidades impusieran a sus contratistas multas sucesivas por el presunto incumplimiento en sus obligaciones*

*de realizar dichos aportes. Esta solicitud la sustenta en la aplicación de lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 1º de la Ley 828 de 2003, cuyo tenor era<sup>44</sup> el siguiente:*

“(…)

**ARTÍCULO 50. CONTROL A LA EVASIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES.** La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de **cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud**, riesgos profesionales, **pensiones** y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. **Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.**

**En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones**, conforme lo define el reglamento.

Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga mas de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.

Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta.

Para poder ejercer el derecho de movilidad de Administradora de Riesgos Profesionales o Caja de Compensación, el empleador se debe encontrar al día con los sistemas de salud y pensiones.

**PARÁGRAFO 1o.** Las autoridades de impuestos deberán disponer lo pertinente a efectos de que dentro de la declaración de renta que deba ser presentada, a partir del año 2003 se establezca un renglón que discrimine los pagos al sistema de seguridad social en salud, pensiones, riesgos profesionales y aportes al SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Cajas de Compensación.

**PARÁGRAFO 2o.** Será obligación de las entidades estatales incorporar en los contratos que celebren, como obligación contractual, el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral, parafiscales (Cajas de Compensación Familiar, Sena e ICBF) por lo cual, el incumplimiento de esta obligación será causal para la imposición de multas sucesivas hasta tanto se dé el cumplimiento, previa verificación de la mora mediante liquidación efectuada por la entidad administradora.

<sup>44</sup> Luego de la presentación de la demanda, esta disposición ha sido modificada por las leyes 1150 de 2007 y 2106 de 2019, por lo que se citará su texto vigente para el año 2006, año en que se radicó el presente proceso.

Cuando durante la ejecución del contrato o a la fecha de su liquidación se observe la persistencia de este incumplimiento, <sic> por cuatro (4) meses la entidad estatal dará aplicación a la cláusula excepcional de caducidad administrativa.

(...)"

*Nótese que, en efecto, el citado artículo establece que las entidades públicas, al liquidar los contratos de prestación de servicios suscritos, están en la obligación de verificar que sus contratistas realizaron sus aportes parafiscales en salud y pensión, entre otros, estableciendo la existencia de una relación correcta entre el monto aportado y el que se debía aportar. En caso de evidenciar el incumplimiento de esa obligación, aquella disposición les imponía dos obligaciones a esas entidades: (i) retener a los contratistas las sumas adeudadas por concepto de aportes al momento de liquidar los contratos, y girar dichas sumas a las AFP y EPS. (ii) Imponer multas sucesivas a los contratistas hasta que cumplieran con su obligación de aportar, previa liquidación de la mora por parte de las AFP y EPS; en caso de que esa mora persistiese por 4 meses, la entidad debía aplicar la cláusula exorbitante de caducidad.*

*Esa segunda obligación, contenida en el párrafo 2º del reseñado artículo 50, fue derogada por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, por lo que a partir del 16 de enero de 2008<sup>45</sup> ya no se encuentra en cabeza de las entidades públicas contratantes. Por consiguiente, desde esa fecha, las entidades contratantes solo tienen como obligación verificar que los contratistas realicen los aportes parafiscales en el monto adecuado, y en caso de advertir incumplimiento por parte de estos, deberán descontar el valor correspondiente a los aportes en la liquidación de los contratos.*

## **7. Caso Concreto.**

*Una vez relacionadas las pruebas recaudadas en la presente acción popular y desarrollado el marco normativo y conceptual correspondiente, se estudiará si en el presente caso se transgredieron tales derechos.*

---

<sup>45</sup> Según el artículo 32 de esa ley (1150), esta empezaría en su mayoría 6 meses después de su promulgación. Por consiguiente, comoquiera que fue publicada en el Diario Oficial N° 46.691 del 16 de julio de 2007, su entrada en vigor se materializó el 16 de enero de 2008.

*La actora popular aduce, de forma genérica, que las entidades accionadas desconocieron sus obligaciones de vigilancia, control y recaudo respecto a los aportes en salud y pensión que debían realizar sus contratistas, en desarrollo de los contratos de prestación de servicios suscritos con aquellas, al no verificar que dichos aportes se realizan en la oportunidad prevista legalmente y en los montos que corresponde, lo que a su juicio, implicó que en “los últimos años” se presentara un déficit en el Sistema de Seguridad Social integral que pone en peligro su sostenibilidad.*

*Frente a esas aseveraciones, al contestar la demanda, los MINISTERIOS DEL INTERIOR, DE RELACIONES EXTERIORES, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DE MINAS Y ENERGÍA, DE COMUNICACIONES, DE TRANSPORTE y DE CULTURA, así como el DNP, las SUPERINTENDENCIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, DE SUBSIDIO FAMILIAR, DE ECONOMÍA SOLIDARIA, y DE PUERTOS Y TRANSPORTES, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, el INVIMA y el INVÍAS, señalaron, en similares términos, que no era cierto esas entidades incumplieran con sus obligaciones de verificación de aportes en salud y pensión de sus contratistas, pues esto se verificaba previo a realizar el pago de los respectivos honorarios. Asimismo, manifestaron al unísono que la actora popular no había arrimado al plenario prueba alguna que demostrara aquella supuesta omisión, ni mucho menos la trasgresión de los derechos colectivos alegados.*

*En forma análoga, los MINISTERIOS DE DEFENSA, DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, DE PROTECCIÓN SOCIAL y de COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, el extinto DAS, el DANE, el DAFP y la DIAN, coincidieron en señalar que la señora LUJÁN no adjuntó ninguna prueba que diera cuenta de la presunta conculcación de los derechos colectivos señalados en la demanda, por parte de esas entidades, incumpliendo así con la carga de la prueba que le asiste.*

*Por su parte, el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, el FONADE, las SUPERINTENDENCIAS FINANCIERA y DE INDUSTRIA Y COMERCIO, el CONGRESO DE LA REPÚBLICA, la CONTRALORÍA GENERAL DE REPÚBLICA, la REGISTRADURÍA NACIONAL*

*DEL ESTADO CIVIL, el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES, el SENA y ETESA, argumentaron, de forma similar, que no era cierto que esas entidades hubiesen incumplido con sus obligaciones como contratantes respecto a la vigilancia de los aportes en salud y pensión de sus contratistas, pues para realizar el pago de los honorarios mensuales a estos últimos verificaban no solo que esos aportes se efectuara sino que los mismos correspondieran al verdadero IBC. Por eso mismo, indica la SIC que no se había impuesto ninguna multa a sus contratistas, ni se había declarado la caducidad de ningún contrato de prestación de servicios.*

*A su turno, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN y la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO al unísono manifiestan que no era cierto que esas entidades tuviesen asignadas funciones de vigilancia y control respecto a los aportes en salud y pensión de sus contratistas, pues eso correspondía a la AFP y la EPS; escenario que era diferente a la verificación de dichos aportes para efectos de cancelar los honorarios a los contratistas, lo cual se había venido realizando por parte de esas entidades.*

*La extinta COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN indicó que estaba imposibilitada para retener dinero alguno de las sumas que se les adeudaran a los contratistas, pues para ello se requería de expresa autorización de estos últimos.*

*Finalmente<sup>46</sup>, tanto la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA como el CNE informaron que la presunta vulneración de los derechos colectivos alegada por la actora popular no podía predicarse respecto a ellos, toda vez que no habían celebrado contratos de prestación de servicios con personas naturales.*

*Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta que según lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 la carga de la prueba recae, en principio, en la parte demandante, se procederá a reseñar y valorar las pruebas que se arrimaron al expediente. Por cuestiones metodológicas, esto se realizará distinguiendo entre las*

---

<sup>46</sup> No se hace referencia a lo aducido por la SUPERSOCIEDADES, por cuanto en la contestación de la demanda se limitó a indicar que la accionante debía haber incoado la acción de cumplimiento, lo cual fue resuelto por este despacho con auto del 5 de junio de 2007, al desatar el incidente de nulidad propuesto por el MINDEFENSA, que versaba sobre ese mismo argumento.

*pruebas allegadas por la actora popular y las que tienen que ver con cada una de las entidades accionadas, tal como se hizo en el numeral 5º de esta parte considerativa.*

**- Pruebas arrimadas por la actora popular:**

*De acuerdo a lo reseñado supra, la señora LUJÁN, al momento de incoar la presente demanda arrimó como prueba únicamente un medio de almacenamiento óptico dentro del cual se encontraban digitalizados varios documentos relacionados con cuatro contratos de prestación de servicios suscritos entre la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS y personas naturales, los cuales se identificaban con los siguientes números: 125-04, 012-05, 086-05 y 099-05*

*Respecto al contrato N° 125-04, suscrito entre esa entidad y el señor Luis Felipe Carvajal Arévalo, se evidencia que en la cláusula 19 del referido contrato se estableció que el contratista estaba obligado a realizar los aportes en seguridad social en salud y pensión correspondientes, en proporción con el valor de ese contrato, y que, en caso de incumplir con esa carga, se aceptaba y facultaba a aquella entidad para “realizar los descuentos de ley o norma reglamentaria”.*

*Asimismo, según el acta de liquidación por mutuo acuerdo de ese contrato, se aprecia que el mismo se ejecutó del 11 de mayo de 2004 al 10 de abril de 2005, por un valor contractual total de \$45.850.000, y que los honorarios mensuales del contratista ascendían a \$3.850.000. Además, de acuerdo a las planillas de cotización que se encuentran en dicho medio de almacenamiento óptico, se evidencia que el contratista Carvajal Arévalo, de junio a noviembre de 2004 y enero a abril de 2005, realizó aportes en salud sobre la base de \$1.540.000.*

*Frente al contrato de prestación de servicios N° 012-05, signado por esa superintendencia y el señor Fabián Arturo Arias Arias, se observa que los honorarios mensuales que percibiría el contratista serían de \$2.310.000, y que el último pago sería de \$3.402.000.*

*Ahora, si bien se adjuntaron copias de las planillas de cotización realizadas por el precitado contratista en enero, abril a agosto, octubre, noviembre de 2005*

*(pensión) y en marzo, julio, agosto, septiembre de 2005 (salud), lo cierto es que en ellas no se puede apreciar a cuánto ascendió el IBC del contratista Arias. Pese a ello, se arrió copia de las certificaciones expedidas por la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS en los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre de 2005, en las cuales se indica que ese contratista cumplió a cabalidad con el contrato de prestación de servicios N° 012-05, y además, realizó los correspondientes aportes en salud y pensión en las proporciones legalmente establecidas.*

*En lo que respecta al contrato de prestación de servicios N° 086-05, suscrito con el señor Heinz Antonio Gutiérrez, se tiene que con ese contratista se pactaron unos honorarios mensuales que ascendían a \$3.000.000, los cuales serían diferentes únicamente en diciembre de 2005, cuando percibiría \$4.500.000.*

*Sobre este contrato también se arriaron las planillas de cotización en salud realizadas por el señor Gutiérrez de junio a septiembre y noviembre de 2005, por valor de \$144.000, y las certificaciones emitidas por la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS en junio, julio, septiembre, diciembre de 2005, en las que se anota que el señor Heinz Antonio Gutiérrez cumplió a cabalidad con el contrato de prestación de servicios N° 086-2005, y realizó los correspondientes aportes en salud y pensión.*

*En lo que atañe al contrato de prestación de servicios N° 099-05, suscrito entre la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS y el señor Julián Rolón Vidal, se evidencia que los honorarios pactados se pagarían mensualmente por valor de \$3.700.000, salvo el pago octavo que correspondería a \$4.400.000 y el último que sería por \$5.000.000, sin indicar a qué meses correspondería esos últimos honorarios. Además, se arrió copia de las planillas de cotización de salud y pensión de los meses de junio, julio, agosto y septiembre de 2005, donde se señalar que esos aportes se realizaron por valor de \$177.600 y 144.600 (\$222.000 en julio), respectivamente.*

*De acuerdo con lo anterior se puede concluir que: (i) en el contrato de prestación de servicios N° 125-04, el contratista cumplió su obligación de cotizar a salud y pensión teniendo en cuenta el valor correcto de los honorarios pactados, pues*

*efectuó los aportes para los meses de junio a noviembre de 2004 y enero a abril de 2005, sobre la base de \$1.540.000, la cual corresponde efectivamente al 40% de los honorarios mensuales, que ascendían a \$3.850.000.*

*(ii) Frente al contrato N° 012-05, la entidad contratante certificó que el contratista realizó los respectivos aportes en salud y pensión en los montos que le correspondían, sin que se hubiese acreditado que estos no se realizaron o se efectuaron sobre un menor valor.*

*(iii) En el contrato de prestación de servicios N° 086-05 se evidencia que no solo la entidad contratante certificó que el contratista realizó los aportes en salud y pensión correspondientes, sino que esto se puede corroborar con las planillas de cotización en salud arrimadas, de las cuales se observa que los aportes realizados en los meses de junio a septiembre y noviembre de 2005, por valor de \$144.000, correspondían al 12% (porcentaje de cotización para ese año<sup>47</sup>) del 40% (IBC) de los honorarios mensuales pactados, que para esos meses ascendían a \$3.000.000<sup>48</sup>, es decir, que se realizaron de acuerdo a la normativa vigente para esa época.*

*(iv) En el contrato de prestación de servicios N° 099-05, se aprecia que las cotizaciones en salud por \$177.600 también se ajustaron a la normativa vigente, pues estas corresponden al 12% del 40% (IBC) de los honorarios pactados para esos meses (\$3.700.000)<sup>49</sup>. Ahora, si bien se aprecia que, en principio, las cotizaciones en pensión para junio, agosto y septiembre de 2005 se realizaron por un valor inferior (\$144.000) al que correspondía (\$162.800), lo cierto es que ese déficit se suplió con el aporte del mes de julio de 2005, el cual se realizó por un monto de \$222.000, es decir, \$59.200 más de lo que se debía aportar para esa vigencia.*

*Como se puede observar, de las pruebas arrimadas por la señora LUJÁN respecto a los contratos de prestación de servicios N° 125-04, 012-05, 086-05 y 099-05, suscritos entre SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS*

<sup>47</sup> El aumento del porcentaje de cotización en salud de un 12 a un 12.5%, se materializó el 1° de enero de 2007, por disposición del artículo 10 de la Ley 1120 de 2007.

<sup>48</sup>  $\$3.000.000 \times 40\% = \$1.200.000 \times 12\% = \$144.000$ .

<sup>49</sup>  $\$3.700.000 \times 40\% = \$1.480.000 \times 12\% = \$177.600$

*DOMICILIARIOS y personas naturales, no se evidencia que los contratistas hubiesen incumplido con su obligación de realizar los aportes en salud y pensión sobre el valor percibido por concepto de honorarios, ni que esa entidad hubiese omitido verificarlo. De hecho, todo lo contrario, pues se estableció que esos contratistas efectuaron sus aportes parafiscales correctamente, y que esa superintendencia así lo pudo comprobar al certificar el cumplimiento.*

*En lo que respecta al **MINISTERIO DEL INTERIOR**, al plenario se arrimaron dos relaciones de contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales. La primera, que correspondía al año 2007, señalaba 20 contratos de prestación de servicios suscritos por el entonces MINISTERIO DEL INTERIOR, con la duración de cada uno de ellos, las fechas de inicio y terminación, los valores total y mensual, las AFP y EPS de cada contratista, y frente a dos contratos (Nº 125 y 135), se indica que no aplica ni AFP ni EPS por tener una duración de un mes. La segunda relación correspondía a los contratos celebrados por el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO en el los años 2011 a 2012, en la cual se indica la modalidad del proceso de contratación, las fechas de inicio y terminación, y el estado de cada contrato.*

*Asimismo, al expediente se arrimó por parte tanto de la AFP Colfondos como del ISS (hoy COLPENSIONES), una relación de las cotizaciones efectuadas por los contratistas del MINISTERIO DEL INTERIOR de 2005 a 2012, sin que en ellas se indicara nada respecto a la existencia de mora en las cotizaciones o diferencia alguna entre los aportes realizados.*

*Nótese que frente al MINISTERIO DEL INTERIOR no se demostró que hubiese omitido verificar que sus contratistas realizasen las respectivas cotizaciones en salud y pensión, pues de los documentos aportados se establece que cada una de esas personas naturales estaba afiliada en pensión a una AFP y en salud a una ARL, y que en lo que atañe a las AFP Colfondos y el ISS, los aportes en pensión se realizaron de manera correcta.*

*Ahora, el hecho de que en la primera relación de los contratos de 2007 existan dos contratos en los que no se relacionó AFP ni EPS no varía la anterior conclusión, pues no se cuenta con la información suficiente para saber si esos*

*contratistas estaban eximidos de realizar dichos aportes (por encontrarse pensionados) o si esa falta de relación obedece, simplemente, a una omisión al momento de relacionar la información por parte del MINISTERIO DEL INTERIOR.*

*Frente al **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** arrimó al plenario un medio de almacenamiento óptico contentivo de un archivo de Excel, en el cual se relacionaban 86 contratos de prestación de servicios celebrados entre esa entidad y personas naturales en 2006 y 2007, señalando que 33 de ellos estaban en ejecución y los 53 restantes en proceso de liquidación, así como la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y terminación, el valor mensual y las EPS y AFP a las que se hallaba afiliado cada contratista.*

*También se encuentra en el expediente varias respuestas emitidas por las AFP y EPS respecto a las cotizaciones en pensión y salud realizadas por los contratistas de ese ministerio, las cuales se pueden sintetizar así:*

<b>AFP</b>	<b>INFORMACIÓN SUMINISTRADA</b>	<b>EPS</b>	<b>INFORMACIÓN SUMINISTRADA</b>
Skandia (fl. 9719)	Relación de aportes en pensión de 33 contratistas de 2006 a 2012.	FAMISANAR (fl. 9860)	Relación de aportes en salud de 48 contratistas en diferentes periodos
ING (fls. 9849 a 9857)	Relación de aportes en pensión de 45 contratistas de 2007 a 2012.	ISS (fl. 9858)	De 11 contratistas informados por ese ministerio, solo 2 registraron aportes; 8 no registraban pago alguno y 1 estaba afiliado a CAFESALUD
		Coomeva (fl. 10662)	De 2 contratistas relacionados por esa cartera, uno no registraba pago y otro no estaba afiliado a esa EPS
		Sura (fls. 10664-10715)	Relación de aportes en salud realizados por 11 contratistas de esa entidad.
		Cruz Blanca (fls. 10717 y 10719 a 10723)	De los 2 contratistas consultados, uno no estaba en la base de datos y el otro había cotizado como independiente en 2010, pero estaba suspendido por mora superior a 120 días.

		SaludCoop (fls. 10725 a 10759)	Relación de las cotizaciones en salud realizadas por 38 contratistas de ese ministerio
		Cafesalud (fls. 10761 a 10779)	Relación de los aportes en salud efectuados por 25 contratistas de esa entidad.

*Como puede evidenciarse, las AFP Skandia e ING indicaron las cotizaciones en pensión realizadas por un total de 78 contratistas (de 86 contratos que se relacionaron), sin informar la existencia periodos sin cancelar o aportes efectuados por un menor valor. De forma similar, las ESP Famisanar, Sura y SaludCoop, indicaron cuáles fueron los aportes en salud realizados por 48, 11 y 38 contratistas del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, respectivamente, sin reportar novedad alguna. Esto pone de presente que las cotizaciones en pensión y en salud de los contratistas de esa cartera a dichas AFP y EPS, se realizaron, en principio, de forma correcta.*

*De otro lado, en lo que atañe a lo informado por las EPS ISS, Coomeva y Cruz Blanca, frente a la falta de cotización de algunos contratistas del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, debe decirse que ello no demuestra de forma concluyente que esos contratistas hubiesen omitido realizar sus cotizaciones en salud, pues esa falta de cotización puede deberse a que estaban afiliados a otra EPS o que se encontraban eximidos de realizar aportes.*

*Por lo tanto, se colige que frente al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES tampoco se probó que sus contratistas no hubiesen realizado aportes en salud y pensión, ni que aquella entidad hubiese omitido verificar esto al momento de liquidar cada contrato.*

*En lo que atañe al **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, se tiene que esa entidad arrió al plenario inicialmente una certificación en la que constaban los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales en el año 2007, especificando el objeto contractual, la duración, valor y estado (suscripción, ejecución, terminación y liquidación) de los contratos. Posteriormente, adjuntó una nueva relación de contratos de prestación de*

*servicios en ejecución (100 contratos) y en liquidación (18 contratos), en los años 2005 a 2007, en la cual se anotó su duración, el valor total y mensual (solo respecto a los que se encontraban en proceso de liquidación), y las EPS y AFP de cada contratista.*

*Entonces, como la única prueba que existe en el expediente respecto al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO son las aludidas relaciones de los contratos de prestación de servicios, en las cuales se indicó, entre otras cosas, a qué AFP y EPS realizó aportes cada contratista, se concluye que frente a esa entidad tampoco se demostró la presunta omisión endilgada por la actora popular.*

*En lo tocante al **MINISTERIO DE DEFENSA**, en el expediente se halla una relación de 78 contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, de los cuales 68 fueron en el año 2006 y 10 en el 2007, especificando su duración, fechas de inicio y terminación, valor total, forma de pago, y EPS y AFP en las que se encontraban afiliados cada contratista.*

*Además, se halla a folio 11228 del plenario medio de almacenamiento óptico remitido por la AFP Skandia, el cual contiene la relación de cotizaciones en pensión efectuadas por 23 contratistas de esa cartera, y donde se indica, además, que 2 de los contratistas relacionados por ese ministerio no estaban afiliados a esa AFP.*

*En este escenario, se advierte que con las pruebas que obran en el expediente no se logró acreditar que el MINISTERIO DE DEFENSA hubiese omitido vigilar que sus contratistas realizasen las cotizaciones en salud y pensión, sin que el hecho que 2 contratistas de esa entidad no realizaran cotizaciones a la AFP Skandia, sea demostrativo del incumplimiento de su obligación de aportar para pensión, pues es factible que estuviesen afiliados a otra AFP o que estuviesen eximidos de realizar aportes por contar con una pensión.*

*El **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** adjuntó al plenario dos relaciones de contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales. En la primera se informaba sobre 23 contratos en liquidación*

*celebrados en los años 2005 (11 contratos) y 2006 (12 contratos), y 22 contratos en ejecución suscritos en el año 2007. En la segunda se informa sobre 45 contratos en liquidación y 170 en ejecución, celebrados de 2010 a 2012. En ambas relaciones se indica la fecha de inicio y terminación de cada contrato, su valor total y mensual, así como las AFP y EPS de los contratistas; sin embargo, en la última hay 11 contratistas que no tienen relacionado este último aspecto (AFP y EPS), pese a que sus contratos fueron superiores a 3 meses.*

*Además de esos documentos, la AFP ING hizo llegar al expediente la relación de las cotizaciones en pensión realizadas por 3 contratistas del MINISTERIO DE AGRICULTURA en los años 2010 y 2011.*

*De estos tres documentos no se puede derivar que el MINISTERIO DE AGRICULTURA hubiese incumplido con su obligación de verificar los aportes en salud y pensión de sus contratistas, pues aunque en la relación de los contratos de prestación de servicios celebrados de 2010 a 2012 hay 3 contratistas que no tienen relacionada EPS y AFP, ello no implica que no hubiesen realizado tales aportes, ya que como se ha señalado previamente, ello puede obedecer a múltiples factores, como la no obligación de aportar al encontrarse pensionados, o por una omisión de aquella cartera al relacionar esa información.*

*Por otra parte, en relación con el **MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL**, también se arrimaron al plenario dos relaciones de los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales; una correspondiente a los años 2005 a 2007, en la cual distinguen 332 en ejecución, suscritos en los años 2006 y 2007, y 165 liquidados, suscritos del 2005 al 2007; y otra en la que se relacionan 294 contratos signados de 2010 a 2012. En las dos se informa el valor total de cada contrato, de los honorarios mensuales, su duración, el plazo y las AFP y EPS<sup>50</sup> de cada contratista.*

*Adicional a ello, esa cartera ministerial arrimó al expediente los informes para pago de 251 contratos de prestación de servicios celebrados en el año 2012, los cuales están signados por el interventor de cada contrato, y en los que se anota*

---

<sup>50</sup> En la segunda, que corresponde a los contratos de 2010 a 2012, se informan los NITS de las AFP y EPS.

*que en cada uno de ellos se verificó el pago de los aportes parafiscales en salud y pensión de cada contratista.*

*También se adjuntó al expediente una amplia relación histórica de movimientos expedida por la AFP Porvenir, donde constan las cotizaciones en pensión efectuadas por los contratistas del MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL a ese fondo.*

*Además, se halla en el plenario comunicaciones emitidas por las EPS Compensar y Coomeva, en las cuales se informó que de los 29 y 33 contratistas informados por el MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL, respectivamente, solo 1 (en Compensar) y 3 (en Coomeva) no figuraban con afiliación.*

*De lo anterior se colige que frente al MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL no solo, no se probó que hubiese omitido verificar que sus contratistas realizaron sus respectivos aportes en salud y pensión, sino que se demostró que en el año 2012 esa cartera verificó que cada uno de sus contratistas hubiese realizado aquellos aportes.*

*Como se indicó previamente, el hecho de que algunos de los contratistas de esa cartera no estuviesen afiliados a las EPS Compensar y Coomeva no implica que hubiese omitido realizar sus aportes parafiscales en salud, ya que podían estar afiliado a otra EPS, o, eventualmente, estar eximidos de ello por encontrarse pensionados.*

*Frente al **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** solo se arrimó una relación de 40 contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, en ejecución hasta el 26 de noviembre de 2007, señalando duración, fechas de inicio y finalización, el valor total y mensual, las EPS y AFP de cada contratista, y las adiciones, en caso de existir. Este documento, evidentemente, no demuestra la presunta omisión endilgada por la señora LUJÁN, sino simplemente, la suscripción de aquellos contratos por parte de esa entidad.*

*En similar situación se encuentra el **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**, pues solo se allegó el oficio N° 2-2007-052167 del 17 de diciembre*

*de 2007, en el cual se indicaba que esa entidad había celebrado 10 contratos de prestación de servicios con personas naturales de 2001 a 2007, especificando su duración, fechas de inicio y terminación, valor total y mensual de cada contrato, y las AFP y EPS de cada contratista, el cual no acredita la alegada omisión que le endilga la actora popular.*

*En lo que atañe al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, al plenario se arrimó medio de almacenamiento óptico remitido en el cual se halla en archivo de Excel que contiene la relación de 103 contratos de prestación de servicios suscritos entre esa cartera y personas naturales, del 2005 al 2007, especificando el objeto contractual de cada uno, su duración, fechas de inicio y terminación, valores total y mensual, y las EPS y AFP en las que se encontraba afiliado cada contratista.*

*Igualmente, CAJANAL (hoy UGPP) remitió al expediente el oficio N° 595 del 2 de octubre de 2012, con el cual informó a esta dependencia judicial sobre los aportes realizados por dos contratistas aquella cartera (Jaime Ordóñez e Hilda Quevedo) desde 1995 hasta 2008, e indicó que el señor Salvador Calderón, también contratista de esa cartera, no había realizado aportes porque figuraba como pensionado de aquella AFP.*

*De las pruebas relacionadas con el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** tampoco se puede colegir su incumplimiento respecto a verificar los aportes en pensión y salud de sus contratistas. De hecho, de lo informado por la única AFP que se pronunció sobre los aportes pensionales de los contratistas de esa cartera, se puede evidenciar que por lo menos en lo que respecta a las cotizaciones en pensión a CAJANAL, esos contratistas cumplieron con su obligación.*

*En relación con el **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, al expediente se arrimaron dos relaciones de los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales. En la primera constaban 62 contratos (56 pendientes por liquidar y 6 en ejecución), signados en 2006 y 2007, y se informaba la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, el valor total y mensual y las EPS y AFP de cada uno de los contratistas. En la segunda, se informaba sobre 243 contratos de prestación de*

*servicios celebrados en 2012, señalando su duración, sus fechas de inicio y terminación, y el valor total de cada contrato.*

*Sobre ese ministerio también se adjuntaron dos documentos, emitidos por la AFP Skandia y la EPS Famisanar, en los cuales informaron, en su orden, sobre las cotizaciones en pensión y salud realizadas por 20 y 61 contratistas del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.*

*Obsérvese que los documentos enunciados no demuestran que el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE hubiese omitido su obligación de verificar que sus contratistas realizaran cotizaciones en salud y pensión, máxime cuando la AFP Skandia y la EPS Famisanar informaron que los contratistas relacionados por esa cartera, en efecto, hicieron aportes en salud y pensión, sin indicar ninguna novedad al respecto.*

*En lo que atañe al **MINISTERIO DE COMUNICACIONES** (ahora **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**), se arrimó al plenario una relación de 1817 contratos de prestación de servicios suscritos entre esa cartera y personas naturales, distribuidos así: en el 2006, 142; en el 2007, 128; en el 2008, 173; en el 2009, 194; en el 2010, 244; en el 2011, 269; y en el 2012, 667; en esa relación se indica la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, los valores total y mensual, y las EPS y AFP en la que estaba afiliado cada contratista.*

*Asimismo, de ese documento se evidencia que el año 2006, 13 contratistas figuran sin AFP ni EPS; en el año 2007, los contratistas sin esa información son 2; en el año 2008, solo 12 contratistas tienen relacionados esos datos; en el 2009, hay 70 contratistas sin esa información; en el 2010, son 78 contratistas sin información de AFP y EPS; en el 2011, hay 50 contratistas sin esa información; y en el año 2012, son 58 contratistas sin esos datos. Esto, como ya se dijo, no prueba que tales contratistas no realizaren cotizaciones en salud ni pensión, pues la omisión de esa información en esa relación de contratos puede obedecer ya sea a que esos contratistas estaban exceptuados de hacer aportes, o a una simple omisión al momento de elaborar el documento.*

*Por ende, se colige que tampoco se acreditó que el MINISTERIO DE COMUNICACIONES hubiese omitido su labor de verificación de aportes en salud y pensión de sus contratistas.*

*Ahora, en lo que tiene que ver con el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, al expediente se arrió una relación de 314 contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales en 2007, en la cual se indicaba el objeto contractual de cada uno, su duración, su fecha de iniciación, su valor total, los honorarios mensuales pagados, y la AFP y EPS de los contratistas. En este documento figuran varios contratistas sin datos en este último ítem (EPS y AFP), de los cuales se observa que la mayoría correspondían a contratos eran inferiores a 3 meses.*

*También obran en el plenario cuatro comunicaciones remitidas por las AFP Skandia, Horizonte, Colfondos e ING, relativas a las cotizaciones en pensión realizadas por varios contratistas del MINISTERIO DE TRANSPORTE. Las tres primeras AFP reportan las cotizaciones efectuadas por los contratistas de esa cartera sin señalar ninguna novedad. La última (ING) informa que de los 15 contratistas consultados por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, solo relacionaba los aportes de 11, pues de los 4 restantes, 1 había sido trasladado a otra AFP el 1º de agosto de 2009 y los otros 3 no estaban afiliados a aquella AFP.*

*Nótese que la falta de indicación de AFP y EPS en la relación de algunos de los contratos del MINISTERIO DE TRANSPORTE no demuestra que los contratistas hubiesen incumplido con su obligación de aportes parafiscales, sino que simplemente estaban eximidos de la misma por expreso mandato del artículo 282 de la Ley 100 de 1993, pues la duración de sus contratos era inferior a 3 meses.*

*Tampoco prueba el supuesto incumplimiento de aportes lo informado por la AFP ING, toda vez que la falta de afiliación a esa AFP de los 3 contratistas puede tener origen en que no se encontraban en la obligación de cotizar, ora porque sus contratos tenían una duración inferior a 3 meses, ora porque tenían pensión reconocida.*

*En síntesis, frente al MINISTERIO DE TRANSPORTE, igualmente, no se demostró que hubiese omitido verificar que los contratistas obligados a cotizar, realizaren los aportes parafiscales en salud y pensión en virtud de los contratos de prestación de servicios suscritos con aquella cartera.*

*La situación del **MINISTERIO DE CULTURA**, del **DNP**, del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**, de las **SUPERINTENDENCIAS DE NOTARIADO Y REGISTRO**, de **INDUSTRIA Y COMERCIO**, de **ECONOMÍA SOLIDARIA**, de **SUBSIDIO FAMILIAR** y de **PUERTOS Y TRANSPORTE**, de la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, del **INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES**, de la **COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN** (ahora **AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN**), de **ETESA** y de **INVÍAS**, es análoga, pues cada una de esas entidad hizo llegar al expediente una relación de los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, indicando su duración, fechas de inicio y terminación, sus valores total y mensual, así como la AFP y la EPS en la que cada contratista estaba afiliado.*

*De esos documentos no se puede derivar el presunto incumplimiento endilgado por la actora popular a esas entidades, máxime cuando en todos se relacionan las AFP y EPS en las que estaba afiliado cada contratista, lo que denota el control que tenían frente a los aportes en pensión y salud de sus contratistas.*

*Los casos del **FONADE** y de la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** también son particulares, pues la primera entidad demostró solo haber celebrado tres contratos de prestación de servicios con personas naturales (Nº GO-2006410, GO-2006431 y GO-2006396), y arrimó al expediente las respectivas planillas donde constan los aportes en salud y pensión de los contratistas. Por su parte, la segunda entidad probó que solo había celebrado en 2006 los contratos Nº 002 y 008, con el señor Omar Joaquín Barreto Suárez y la señora Nubia González Cerón, y adjuntó copia de sus correspondientes actas de terminación y liquidación, en las cuales se anota que esos contratistas cumplieron a satisfacción con sus obligaciones contractuales, incluidos los aportes parafiscales en salud y pensión.*

*Por consiguiente, se concluye que no se probó que el **FONADE** y la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** hubiesen omitido vigilar que sus contratistas realizaron los aportes en salud y pensión que les correspondía, y por el contrario, se acreditó por parte de esas entidades que dichos aportes, en efecto, fueron efectuados por sus contratistas.*

*Frente al suprimido **DAS** se allegaron al expediente dos relaciones de contratos de prestación de servicios celebrados entre esa entidad y personas naturales. En la primera se hacía referencia a 281 contratos suscritos en 2006 y en la segunda a 4 contratos signados en 2007. En ambas se indica el término de duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, valor contractual total y mensual de los honorarios, y las ESP y AFP de los contratistas.*

*Además, obra en el expediente comunicaciones emitidas por la AFP Porvenir y la EPS Coomeva, en las cuales se relacionan las cotizaciones en pensión y salud realizadas por los contratistas del suprimido DAS, sin indicar ninguna novedad respecto a la falta de pago o el pago en un monto inferior al que correspondía.*

*Adicionalmente, se adjuntó por parte del extinto DAS un archivo de Excel (en medio de almacenamiento óptico), en el cual relacionaba que 116 contratistas de esa entidad en el año 2012, habían realizado sus aportes en salud y pensión en el porcentaje que les correspondía.*

*Así las cosas, frente al DAS tampoco se acreditó que hubiese omitido vigilar y controlar que sus contratistas realizaren los aportes en salud y pensión. De hecho, en la verificación que realizó esa entidad en el año 2012, la cual se encuentra en el medio de almacenamiento óptico (fl. 7522), se reafirmó que sus contratistas efectuaron sus cotizaciones en el porcentaje que les correspondía, sin que exista prueba alguna que lo desvirtúe.*

*En lo que atañe al **DANE**, obra en el expediente la relación de los contratos de prestación de servicios suscritos entre esa entidad y personas naturales, en los años 2007 y 2012. Para el año 2007, esa entidad informó que había 9485 contratos en proceso de liquidación, y 7629 en ejecución, señalado la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, el valor total y el monto*

*mensual de honorarios, y la EPS y AFP en la que se encontraba afiliado cada contratista, salvo para los contratos inferiores a 3 meses, en los cuales ese espacio estaba en blanco. Para el año 2012, se indicó que existían 839 contratos de prestación de servicios señalando, de igual forma, la duración de cada uno, las fechas de inicio y terminación, los valores totales y mensuales, y las EPS y AFP en la que cada contratista estaba afiliado.*

*Igualmente, al plenario se arrimaron cuatro comunicaciones remitidas por diferentes AFP, relacionadas con contratistas del DANE, las cuales se pueden sintetizar así:*

<b>AFP</b>	<b>INFORMACIÓN RENDIDA</b>
FOPEP	Los 22 contratistas relacionados por el DANE estaban pensionados por esa entidad entre 1998 y 2008
CAJANAL	De los 20 contratistas consultados por el DANE, 10 realizaron aportes y los otros 10 no.
SKANDIA	Informa sobre las cotizaciones realizadas por 88 contratistas del DANE
HORIZONTE	Informa sobre los aportes pensionales realizados por varios contratistas del DANE

*Como se aprecia, la falta de relación de EPS y AFP de varios contratistas del DANE para el año 2007 se debe a que el término de duración de sus contratos era inferior a 3 meses, lo que los eximía de realizar aportes en salud y pensión. Asimismo, lo informado por el FOPEP respecto a los 22 contratistas del DANE pensionados por esa entidad, pone de presente que esos contratistas no se encontraban en la obligación de aportar en salud y pensión, por mandato del inciso 2º, artículo 17 de la Ley 100 de 1993. Además, se reitera que el hecho que CAJANAL hubiese informado que 10 contratistas del DANE no realizaron aportes en pensión en esa entidad, no es demostrativo de que incumplieron con la obligación de cotización que les imponía el inciso 1º ibidem, pues esos contratistas podían estar afiliados a otras AFP, o eventualmente, eximidos de realizar esas cotizaciones por la duración de sus contratos o por estar pensionados.*

*En este orden de ideas, respecto al DANE no se acreditó que hubiese incumplido con su obligación de verificar que sus contratistas realizaran los aportes parafiscales en salud y pensión.*

*De otro lado, en lo que respecta al **DAFP**, se acreditó que para el año 2007 celebró 6 contratos de prestación de servicios con personas naturales, y para el 2012 celebró 45. En las relaciones de esos contratos, dicha entidad informó la duración de cada uno, sus fechas de inicio y terminación, valor contractual total y mensual de los honorarios, y las ESP y AFP de los contratistas.*

*También se arrimaron al plenario dos comunicaciones enviadas por las AFP Skandia e ING, con las cuales se informó a esta dependencia judicial sobre las cotizaciones en pensión realizadas por 5 y 7 contratistas del DAFP, respectivamente.*

*En este escenario resulta claro que tampoco se probó que el DAFP hubiese incurrido en la presunta omisión endilgada por la actora popular, pues lo único que se acreditó fue que esa entidad celebró varios contratos de prestación de servicios y que algunos de sus contratistas cotizaron a las AFP Skandia e ING.*

*Respecto a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, se tiene que esa entidad celebró entre 2006 y 2012 un total de 815 contratos de prestación de servicios con personas naturales, distribuidos así: 2006 (21 contratos, 3 sin relacionar ESP y AFP); 2007 (50 contratos, 1 sin relacionar EPS y AFP), 2008 (123 contratos), 2009 (172 contratos, 6 sin relacionar EPS y AFP), 2010 (115 contratos, 1 sin relacionar AFP), 2011 (165 contratos, 2 sin relacionar AFP), y 2012 (169 contratos, 1 sin relacionar AFP). En esa relación de contratos se detalla la duración de cada uno, sus fechas de inicio y terminación, el valor consolidado y el mensual pagado al contratista, y la AFP y EPS en la que cada uno de estos estaba afiliado.*

*De igual modo, las AFP Skandia y Colfondos allegaron al expediente dos documentos en los cuales constaban los aportes en salud realizados por 24 y 38 contratistas de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, respectivamente.*

*Al igual que ha ocurrido con todas las anteriores entidades, las pruebas recaudadas respecto a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD no demuestran que hubiese omitido verificar que sus contratistas realizaran los*

*aportes en salud y pensión, sin que el hecho de que existan algunos contratistas en los que no se relacionen AFP y EPS varíe este aserto, ya que esto se puede deber a que estaban eximidos de efectuar aportes por encontrarse pensionados, o a una omisión al momento de relacionar esa información.*

*La situación fáctica de la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA** es la siguiente: se acreditó que en el año 2012 celebró un total de 23 contratos de prestación de servicios con personas naturales (contratistas), y la AFP Porvenir informó que de esos 23 contratistas, solo 9 estaban afiliados a esa AFP*

*Al respecto, cabe precisar que el hecho que 14 de los 23 contratistas de la referida superintendencia no hubiesen realizado aportes a la AFP Porvenir, no implica que no efectuaron cotizaciones en pensión, pues aquellos podían estar afiliados a cualquiera de las otras AFP del mercado, o, eventualmente, estar exentos de aportar en salud y pensión.*

*Huelga mencionar que si bien la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA** informó, al momento de contestar la demanda, que no había suscrito contratos de prestación de servicios, y luego certificó haber suscrito 23 contratos, lo cierto es que ello no implica que la información inicialmente rendida no fuera cierta, pues cuando esa entidad indicó no haber suscrito contratos corría el año 2007, mientras que los contratos que se signaron datan del 2012.*

*En suma, frente a la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA** tampoco se acreditó la presunta omisión alegada por la señora LUJÁN en el libelo de la demanda.*

*La situación de las **SUPERINTENDENCIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS y DE SOCIEDADES** y de la **DIAN** se puede analizar de forma conjunta, pues lo único que se acreditó es que esas tres entidades suscribieron, en su orden, 283, 13 y 3 contratos de prestación de servicios con personas naturales entre 2006 y 2007, en cuya relación se informó la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, valores total y mensual, y las EPS y*

*AFP en las que estaban afiliados los contratistas. Además, las AFP Skandia (para la SUPERSERVICIOS y la DIAN), Porvenir (para la SUPERSOCIEDADES) y Colfondos (para la DIAN) allegaron al expediente relación de los aportes en pensión efectuados por varios contratistas de esas entidades, sin reportar ninguna novedad.*

*Por lo tanto, frente a las SUPERINTENDENCIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS y DE SOCIEDADES y la DIAN tampoco se acreditó que hubiesen omitido vigilar que sus contratistas realizaran los aportes en salud y pensión.*

*De forma similar, la situación fáctica del **INVIMA** y de la **CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** también se puede estudiar conjuntamente, pues ambas entidades demostraron haber celebrado, en su orden, 266 y 682 contratos de prestación de servicios; la primera los celebró en el periodo de 2006 a 2007, mientras que la segunda lo hizo de 2006 a 2012. En la relación de esos contratos dichas entidades informaron la duración de cada uno, las fechas de inicio y terminación, los valores totales y mensuales, y la EPS y AFP en la que se encontraba afiliado cada contratista.*

*Asimismo, las EPS Salud Total y Sanitas, respecto al INVIMA, y la AFP Skandia, frente a la CONTADURÍA, reportaron al despacho los aportes parafiscales en salud y pensión realizados por los contratistas de esas entidades, sin señalar ninguna novedad respecto a la falta de aportes o la diferencia entre el valor aportado y el que se debía aportar.*

*Ergo, en relación con el INVIMA y la CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN no se acreditó que hubiesen incurrido en la omisión endilgada por la actora popular, sino que únicamente se probó que celebraron contratos de prestación de servicios y que algunos de sus contratistas realizaron aportes en salud y pensión a diferentes EPS y AFP.*

*En lo que respecta a la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA**, se advierte que esa entidad, entre los años 1995 a 2007, celebró un total de 30 contratos de prestación de servicios con personas naturales, en cuya relación informó la*

*duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, el objeto contractual, el valor total de cada contrato, y las AFP y EPS en la que estaba afiliado cada contratista.*

*Frente a esta entidad se allegaron dos comunicaciones de las AFP Horizonte y Colfondos. En la primera se informó que realizado el cruce de información con los nombres de los contratistas remitidos por la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, se evidenciaba que 2 afiliados contaban con cuenta individual, y 1 con dos aportes en rezago. En la segunda, que respecto a 4 contratistas de esa entidad se evidenciaba la realización de aportes pensionales, ya fuera como dependiente o como independientes, y que las 49 cédulas restantes relacionadas por esa entidad no habían presentado solicitud de vinculación a esa AFP.*

*Lo anterior no permite afirmar que todos los 30 contratistas de la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA no hubiesen realizado aportes parafiscales en pensión, sino que simplemente, los 24 contratistas que dejaron de aportar a las AFP Horizonte o Colfondos, efectuaron cotizaciones a otra AFP o estaban exentos de ello. Por lo tanto, en que respecta a esa superintendencia, tampoco se probó que estuviese incurriendo en la omisión alegada por la actora popular.*

*En lo atinente al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, se evidencia que la CÁMARA DE REPRESENTANTES únicamente reportó a esta dependencia judicial que celebró 443 contratos de prestación de servicios con personas naturales en los años 2005, 2006 y 2007, para lo cual relacionó la duración de cada contrato, las fechas de inicio y terminación, valor total, estado del contrato, y las EPS y AFP del contratista, sin allegar al expediente documento alguno que diera cuenta de los contratos de prestación de servicios suscritos por el SENADO DE LA REPÚBLICA.*

*Pese a ello, las AFP Colfondos, Horizonte y el ISS, informaron sobre las cotizaciones en pensión realizadas por los contratistas del SENADO DE LA REPÚBLICA; corporación de la cual, se reitera, no se tiene relación de los contratos que celebró. Solo la AFP Skandia señaló cómo fueron las cotizaciones realizadas por 22 contratistas del CONGRESO DE LA REPÚBLICA, entre los*

años 2010 y 2012, sin precisar si se refería al SENADO o CÁMARA DE REPRESENTANTES.

*Esto no implica que el CONGRESO DE LA REPÚBLICA (SENADO y CÁMARA) hubiese omitido vigilar que sus contratistas realizaran aportes en salud y pensión, simplemente denota que no se arrimaron al plenario las pruebas que dieran cuenta de los contratos de prestación de servicios que el SENADO celebró con personas naturales. Por lo tanto, frente a aquella entidad tampoco se probó la omisión endilgada en el libelo de la demanda, máxime cuando en la relación de los contratos remitida por la CÁMARA DE REPRESENTANTES se hizo una relación de las AFP y EPS en la que estaba afiliado cada contratista, lo que permite apreciar la existencia de control frente a los aportes en salud y pensión de los contratistas del legislativo.*

*En lo que respecta a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, al expediente se arrimó una relación de 35 contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales en los años 2006 y 2007, en la cual se señala el objeto contractual de cada uno, su valor total, la duración, y la fecha de inicio y terminación. También se arrimaron al plenario comunicaciones remitidas por cuatro EPS y una AFP relacionadas con los aportes en salud y pensión efectuados por los contratistas de aquella entidad, los cuales se pueden sintetizar así:*

EPS	INFORMACIÓN SUMINISTRADA	AFP	INFORMACIÓN SUMINISTRADA
Salud Total	Relación de aportes de los contratistas de la CONTRALORÍA de 2007 a 2012	Skandia	Cotizaciones efectuadas por 90 contratistas
Humana Vivir	Relación de aportes de los contratistas de la CONTRALORÍA de 2005 a 2012		
Famisanar	Relación de aportes de los contratistas de la CONTRALORÍA		
Salud Colombia	De la relación de contratistas remitidos por la CONTRALORÍA, 2 figuraban como afiliados en esa EPS, como cotizantes; 1 aparecía registrado como beneficiario; y 2009 no estaban registrados como afiliados.		

*A pesar de que la CONTRALORÍA informó que había suscrito 35 contratos de prestación de servicios, la EPS Salud Colombia indica que 2009 contratistas de esa entidad no estaban afiliados a esa EPS, y la AFP Skandia reporta las cotizaciones realizadas por 90 contratistas. Esta aparente inconsistencia frente a los contratos reportados y lo señalados por dichas EPS y AFP se debe a que los 35 contratos señalados por aquel ente de control se signaron en el año 2007, mientras que los reportes de estas últimas fueron remitidos en 2012 y tenían que ver sobre cotizaciones de ese mismo año. De allí que en realidad no se trate de una inconsistencia, sino de reportes de contratos diferentes.*

*Independientemente de lo anterior, frente a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA tampoco se acreditó la omisión de vigilancia y control de los aportes parafiscales de sus contratistas, endilgada por la señora LUJÁN en el libelo de la demanda a todas las entidades del orden nacional accionadas.*

*Las pruebas recaudadas respecto al **SENA** son las más voluminosas del plenario. Frente a esta entidad se arrimó un medio de almacenamiento óptico dentro del cual hay dos archivos de Excel en los que se relacionan los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales en el año 2007, tanto en ejecución (13.520) como en proceso de liquidación (3635), detallando la duración de cada uno en horas y en días, las fechas de inicio y terminación, los valores totales, por mes y por hora (en algunos), y las EPS y AFP de cada contratista.*

*También se allegó otro medio de almacenamiento óptico en el cual existía una relación de 132 contratos de prestación de servicios suscritos entre el SENA y personas naturales en el año 2012, en la cual, de igual modo, se informaba sobre la duración de cada contrato, sus fechas de inicio y culminación, los valores total y mensual, y las AFP y EPS de los contratistas.*

*Además, varias EPS y AFP hicieron llegar al expediente la información relativa a los aportes en salud y pensión de los contratistas del SENA. Esa información se puede resumir de esta manera:*

EPS	INFORMACIÓN SUMINISTRADA	AFP	INFORMACIÓN SUMINISTRADA
Solsalud	De los 276 contratistas con contratos vigente, 28 no se encontraron en las bases de datos, 54 estaban retirados, 29 se hallaban suspendidos, 4 en periodo de protección laboral y 161 estaban activos.  Asimismo, que de los 61 contratistas de contratos liquidados, 12 no se habían encontrado, 10 estaban retirados, 9 suspendidos, 2 en periodo de protección laboral y 28 activos	Porvenir	Relación de los aportes en pensión efectuados por los contratistas del SENA
FIDUFOSYGA	Relación de aportes en salud realizados por los contratistas del SENA	Skandia	Información sobre los aportes en pensión realizados por 38 contratistas del SENA
		Porvenir	Relación de las cotizaciones efectuadas por los contratistas del SENA
		ISS	De los 27 contratistas del SENA, 23 presentaban cotizaciones en pensión a esa entidad como independientes, 3 estaban afiliados, pero no habían aportado como independientes, y 1 se había trasladado a la AFP Porvenir en 2009.
		ISS	Historias laborales de 373 contratistas del SENA
		Protección	De toda la relación de contratistas remitidos por el SENA, no se evidenciaban pagos extemporáneos o por menor valor, y que únicamente la señora Ángela María Zamudio no se encontraba afiliada a ese fondo.
		Colfondos	Todos los 42 contratistas del SENA presentaban aportes pensionales a ese fondo.

*De lo reseñado en precedencia, se advierte que solo la EPS Solsalud y las AFP Protección y el ISS reportaron alguna novedad frente a los aportes parafiscales de los contratistas del SENA. Pese a ello, esto no implica que esos contratistas hubiesen incumplido con su obligación de realizar tales aportes, pues podían estar afiliados a otras EPS o AFP o estar exentos de tal carga, como se ha*

*referido previamente para las demás entidades que presentan situaciones similares.*

*Por consiguiente, frente al SENA tampoco se probó la omisión endilgada por la actora popular, consistente en no vigilar que sus contratistas realizaren los aportes en salud y pensión, cuando debían cumplir con esa carga.*

*Por último, en lo que respecta al **CNE**, se tiene que tal como lo informó al contestar la tutela y lo reafirmó con el oficio CNE-AJ/2012-000260 del 13 de junio de 2012 (fl. 5608), hasta ese año, no había celebrado contratos de prestación de servicios profesionales con personas naturales. Por lo tanto, por sustracción de materia, frente a esa entidad no se podría predicar la presunta omisión endilgada por la actora popular de forma genérica a todas las accionadas.*

*Así las cosas, se advierte que la accionante, a quien por mandato del artículo 30 de la Ley 472 de 1998 le corresponde la carga de la prueba, no demostró que ninguna de las entidades accionadas hubiese vulnerado o amenazado los derechos colectivos reseñados en la demanda al, presuntamente, haber omitido verificar que sus contratistas realizasen las cotizaciones en salud y pensión.*

*En gracia de discusión, aún en el evento en que se hubiese acreditado que alguna de las entidades accionadas omitió verificar que sus contratistas realizaran los aportes en salud y pensión, esta situación no sería suficiente para establecer la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues como se anotó en el numeral 6.1.1. de este fallo, para ello es necesario que exista algún acto de corrupción que demuestre el dolo o la mala fe del servidor público.*

*En un caso similar al presente, también en sede de acción popular, el Consejo de Estado<sup>51</sup> señaló:*

*“(…)*

*La fundación demandante afirma que el derecho colectivo a la moralidad administrativa ha sido desconocido por el INPEC, en tanto que éste incumplió su obligación de exigir*

---

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, rad. 20001-23-31-000-2003-1408-01(AP), sentencia del 19 de agosto de 2004, Cp. Alíer Eduardo Hernández.

a su contratista, al momento de efectuar la liquidación del respectivo contrato, el pago de los aportes parafiscales.

Como se precisó, el contenido del derecho colectivo a la moralidad administrativa debe determinarse en cada caso; de ahí que, con el fin de analizar si dicho derecho ha sido vulnerado en el sub iudice, la Sala, teniendo en cuenta la textura abierta de éste principio determinará su alcance frente a los hechos acreditados en este caso.

Por la condición de principio constitucional que reviste la moralidad administrativa, para su aplicación "es imprescindible determinar, para el caso concreto, cuál es la institución jurídica comprometida"<sup>52</sup>, pues sólo a través de ésta<sup>53</sup> es posible determinar si el derecho administrativo en cuestión se ha amenazado o vulnerado.

Como se dijo, para los actores la vulneración de la moralidad administrativa, en este caso, se origina en la omisión de la entidad demandada de verificar que su contratista hubiese pagado los aportes parafiscales a que estaba obligado por ley. Siendo ello así, la Sala considera que la institución jurídica informada por el principio de moralidad administrativa en el caso concreto es la contratación pública.

(...)

De acuerdo con lo dicho en la demanda, la obligación legal antes descrita no se cumplió por el INPEC, pues liquidó el contrato No. 1422 de diciembre de 1998, sin verificar el pago de los aportes parafiscales de la Unión Temporal Nueva Cárcel de Valledupar. En relación con tal circunstancia debe recordarse que la moralidad administrativa, en tanto principio constitucional, se encuentra interrelacionada con otros principios y, eventualmente, su protección podría comprender la de alguno de éstos. En el sub iudice, el principio que se estudia está relacionado con el de legalidad, pues el desconocimiento de las normas legales que consagran las obligaciones de proteger los derechos colectivos al espacio público (Art. 50 de la Ley 789 de 2002) implica su inobservancia; no obstante, la Sala advierte que la vulneración del principio de legalidad no implica -en este caso- la del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues no toda ilegalidad da lugar a la vulneración de la moralidad.

En efecto, el desconocimiento de un precepto legal no constituye, per se, vulneración del derecho colectivo en análisis, en tanto que para poder concluir que dicho derecho ha sido desconocido es necesario que la vulneración del principio de legalidad vaya acompañada de algún fenómeno de corrupción.

(...)

Puede afirmarse que si se vulnera lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, degradando la autoridad de la que ha sido investido el servidor competente, si éste se separa del texto normativo desconociendo los fines del mismo y con la pretensión de obtener algo a cambio, si con su actuación desobediente vicia la función, entonces la ilegalidad llevará consigo una carga de inmoralidad.

**En el proceso no obra prueba alguna que evidencie que la omisión inicial de las entidades demandadas se derive de algún fenómeno de corrupción, en tanto que lo único acreditado por los actores es la celebración del contrato No. 1422 de 1998, entre el INPEC y la Unión Temporal Nueva Cárcel de Valledupar (Fl. 5 a 11 y 25 a 26) y la falta de pago de los aportes parafiscales a COMFACESAR por parte de la Unión Temporal contratista, circunstancias que por sí solas no permite**

<sup>52</sup> AP- 166 de 2001, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

<sup>53</sup> Esta Sala, al explicar la relación existente entre los principios y las instituciones jurídicas precisó lo siguiente: "Sin perjuicio de lo dicho al comienzo sobre el alcance de los principios y su aplicación, es necesario resaltar, siguiendo la doctrina<sup>53</sup>, que la concepción *sustancialista* del derecho, que ha sido adoptada por el pensamiento jurídico occidental, encuentra su "punto de penetración... en los principios generales del Derecho..., verdaderos principios en sentido ontológico, que informan la institución en que se manifiestan...".

El asunto cobra importancia si se tiene en cuenta que tales principios operan a través de las instituciones jurídicas, de manera que, normalmente, el contenido de aquellos es idéntico al de la idea central de la institución positiva que informan". (Ap-166 de 2001).

**concluir que exista corrupción como presupuesto para considerar inmoral tal omisión.**

(...)” – Negrillas fuera de texto -

*Entonces, comoquiera que la aquí accionante no logró probar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública por parte de las entidades accionadas, se torna obligatorio denegar las pretensiones incoadas.*

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,*

#### **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** el amparo de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, de acuerdo a lo manifestado en la parte considerativa de esta sentencia.

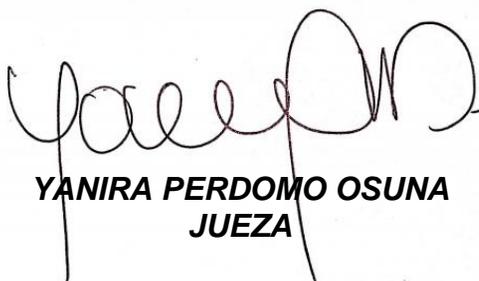
**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente sentencia personalmente de conformidad con lo establecido en el artículo 173 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A), aplicable al presente caso por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, y en virtud de lo preceptuado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**CUARTO: INFORMAR** que contra la presente providencia procede el recurso de apelación, según lo señalado en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

**QUINTO: EXPEDIR** las copias respectivas; **DEJAR** las constancias de rigor y; **ARCHIVAR** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**YANIRA PERDOMO OSUNA**  
**JUEZA**