

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN C
SALA DE DECISIÓN**

Bogotá, diecinueve (19) de junio de dos mil veintiséis (2026)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: **CUMPLIMIENTO** DE NORMAS CON FUERZA
MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
MG. PONENTE: FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (en
adelante **FEDe. Colombia**)
DEMANDADO: NUEVA EPS S.A (en adelante **Nueva EPS**)
RADICADO: 25000-23-41-000-2026-00516-00

=====

La Sala decide en primera instancia el medio de control de cumplimiento interpuesto por la Fundación para el Estado de Derecho en contra de la Nueva EPS. Al respecto, la Sala **ordenará** el cumplimiento de los mandatos normativos solicitados en la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA.

FEDe. Colombia solicitó el cumplimiento de los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995 y la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud que consagran la obligación de las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado de elaborar, aprobar y publicar de forma oportuna sus estados financieros.

La Nueva EPS es una sociedad de economía mixta de la orden nacional organizada como sociedad anónima, autorizada por la Superintendencia Nacional de Salud como Empresa Promotora de Salud -EPS para operar los regímenes contributivo y subsidiado en el Sistema de Seguridad Social, conforme a las resoluciones No. 371 de 2008 y 02664 de 2015, modificadas por las resoluciones No. 8684 de 2018 y 0135 de 2019. Por tanto, está sometida a la inspección, vigilancia y control de la superintendencia.

Asimismo, la entidad está obligada a preparar, certificar, dictaminar, aprobar y publicar sus estados financieros de propósito general, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 222 de 1995. El artículo 41 de la norma define la obligación de las sociedades de depositar en la Cámara de Comercio de su domicilio principal copia de sus estados financieros de propósito general, junto con las notas y el dictamen correspondiente. A su vez, la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud establece que las EPS del régimen contributivo y subsidiado deben publicar una copia completa de sus estados financieros de propósito general con corte a 31 de diciembre, junto con el dictamen del revisor fiscal cuando aplique. Esta publicación estará sometida al control posterior por parte de la superintendencia.

La Nueva EPS está sometida a intervención forzosa para administrar ordenada por la superintendencia mediante la Resolución No. 2023152000300215-6 del 3 de abril de 2024, prorrogada mediante Resolución No. 2025320030001956-6 del 6 de marzo de 2025. En el marco de esta actuación administrativa, la superintendencia advirtió deficiencias en la información financiera de la accionada relacionada con inconsistencias, falta de confiabilidad y debilidades en los sistemas de información y en la publicación de los estados financieros. Por lo anterior, la autoridad administrativa ordenó al interventor implementar un plan de trabajo dentro de un término de seis (6) para el cierre, certificación, dictamen y aprobación de los estados financieros de las vigencias 2023 y 2024.

A la fecha, la Nueva EPS no ha cumplido el mandato legal. La ausencia de los estados financieros para las vigencias 2024 y 2025 incide en la información disponible para el cálculo de la Unidad de Pago por Capitación para las vigencias 2025 y 2026. Los estudios para la fijación de la UPC se efectuaron sin la información correspondiente a la EPS con mayor número de afiliados del país, lo cual afecta la representatividad de la base de datos, la estimación del costo del

Conforme a los hechos descritos, formuló las siguientes **pretensiones**:

“Ordenar a la NUEVA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD S.A - NUEVA EPS S.A. el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995 y en la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con la elaboración, aprobación y publicación oportuna de sus estados financieros”.

I.2. INTERVENCIÓN DE OPOSICIÓN.

La Nueva EPS guardó silencio.

I.3. TRÁMITE Y DECRETO DE PRUEBAS.

El 23 de abril de 2026, la Corporación admitió la demanda. El día siguiente la Secretaría notificó de manera personal a la accionada en su dirección de correo electrónico¹. La oportunidad para hacer parte del proceso, aportar y solicitar pruebas venció el 4 de mayo de 2026, término dentro del cual la Nueva EPS guardó silencio².

El 30 de abril de 2026, el Ministerio Público presentó concepto dentro del expediente en el que alegó la procedencia de la acción para ordenar a la accionada preparar y publicar los estados financieros correspondientes a las vigencias 2024 y 2025, conforme a lo dispuesto en la Ley 222 de 1995 y la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud.

El 20 de mayo de 2026, la Corporación, mediante auto de decreto de pruebas, incorporó las documentales aportadas por la parte actora y requirió a la Nueva EPS para que rindiera un informe detallado sobre la publicación de sus estados financieros correspondientes a las vigencias objeto de la controversia, así como los canales que acreditaran dichas publicaciones³.

El 25 de mayo de 2026, la accionada presentó memorial de respuesta a la prueba decretada de oficio en el que sostuvo que actualmente adelanta un proceso integral de saneamiento y validación financiera a las vigencias correspondientes, derivado de situaciones estructurales identificadas históricamente en reconocimiento de operaciones. Agregó que los estados financieros de la vigencia de 2023 no fueron aprobados

por la Asamblea General de Accionistas, por tanto, la administración inició procesos de revisión y depuración de la información para garantizar su ajuste previo a la publicación definitiva. Señaló que actualmente la entidad aún no ha culminado actividades de cierre financiero, validación, certificación y revisoría fiscal a fin de publicar los estados financieros definitivos de las vigencias de 2023 y 2024.

No obstante, afirmó que la entidad, a la fecha, adelanta actividades técnicas de validación, conciliación, revisión documental y depuración contable, con el propósito de emitir los estados financieros definitivos de la vigencia 2024 con fecha estimada del 30 de julio de 2026; así mismo, se proyecta publicar el dictamen de la vigencia 2025, prevista para el 30 de agosto de 2026.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Conforme a los antecedentes expuestos, la Sala de Decisión resuelve en primera instancia el asunto. Para abordar la controversia, la Sala definirá los siguientes aspectos: *i)* determinación de las normas objeto de la acción de cumplimiento; *ii)* formulación de los problemas jurídicos a resolver; *iii)* consideraciones de estudio de la Sala; y *iv)* solución del caso concreto.

II.1. DETERMINACIÓN DE LAS NORMAS OBJETO DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.

FEDe. Colombia solicitó el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995 y en la Circular Externa 16 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud, y, en consecuencia, que se ordene a la Nueva EPS elaborar, certificar, dictaminar y publicar sus estados financieros correspondientes a las vigencias 2023 y 2024. De igual forma, solicitó que se garantice la elaboración de los estados financieros de la vigencia 2025 para su publicación dentro del plazo definido en la Ley.

La Sala identifica que las disposiciones normativas objeto de la acción señalan:

ARTÍCULO 34. OBLIGACION DE PREPARAR Y DIFUNDIR ESTADOS FINANCIEROS.

A fin de cada ejercicio social y por lo menos una vez al año, el 31 de diciembre, las sociedades deberán cortar sus cuentas y preparar y difundir estados financieros de propósito general, debidamente certificados. Tales estados se difundirán junto con la opinión profesional correspondiente, si ésta existiere.

El Gobierno Nacional podrá establecer casos en los cuales, en atención al volumen de los activos o de ingresos sea admisible la preparación y difusión de estados financieros de propósito general abreviados.

Las entidades gubernamentales que ejerzan inspección, vigilancia o control, podrán exigir la preparación y difusión de estados financieros de períodos intermedios. Estos estados serán idóneos para todos los efectos, salvo para la distribución de utilidades.

ARTÍCULO 41. PUBLICIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS.

Dentro del mes siguiente a la fecha en la cual sean aprobados, se depositará copia de los estados financieros de propósito general, junto con sus notas y el dictamen correspondiente, si lo hubiere, en la Cámara de Comercio del domicilio social. Esta expedirá copia de tales documentos a quienes lo soliciten y paguen los costos correspondientes.

Sin embargo, las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección, vigilancia o control podrán establecer casos en los cuales no se exija depósito o se requiera un medio de publicidad adicional. También podrán ordenar la publicidad de los estados financieros intermedios.

La Cámara de Comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años.

CIRCULAR EXTERNA 16 DEL 4 DE NOVIEMBRE DE 2016 DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

(noviembre 4)

Diario Oficial No. 50.051 de 8 de noviembre de 2016

ASUNTO: POR LA CUAL SE HACEN ADICIONES, MODIFICACIONES Y ELIMINACIONES A LA CIRCULAR 047 DE 2007 – INFORMACIÓN FINANCIERA PARA EFECTOS DE SUPERVISIÓN

"4.4. Todas las Entidades sometidas a Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia Nacional de Salud las cuales se discriminan en el ámbito de aplicación de esta circular deben publicar una copia del conjunto completo de estados financieros de propósito general y el dictamen del Revisor Fiscal (en caso que aplique), con corte a Diciembre 31. Esta publicación estará sujeta a

La publicación debe realizarse a más tardar el 30 de abril después del cierre de año en la página web oficial de la entidad. Las Empresas Sociales del Estado pueden realizar la publicación a través de la página web oficial del municipio donde se encuentre ubicada la sede principal. La publicación también podrá realizarse a través de un medio de amplia divulgación nacional.

La publicación debe cumplir con los siguientes aspectos:

- a) Encabezado que tenga como mínimo la razón social de la entidad, Número de Identificación Tributaria (NIT), nombre del estado financiero, expresión de las cifras, el grado de redondeo practicado, la fecha de cierre y la fecha de publicación, número de la versión y última fecha de actualización. Adicionalmente para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), Transporte Especial de Pacientes y Generadores, debe incluir el municipio/distrito y departamento donde se encuentra ubicada la sede principal de la entidad.
- b) La presentación de los estados financieros deberá realizarse con los comparativos del año inmediatamente anterior.
- c) La información debe presentarse a nivel de cuatro (4) dígitos, identificando el código y la descripción del concepto.
- d) No está permitida la publicación en archivo plano o en otro formato que no permita su lectura.
- e) Firma del Representante Legal.
- f) Firma del Contador Público de la Entidad.
- g) Firma del Revisor Fiscal, para las entidades que aplique.
- h) Incluir la expresión "VIGILADO SUPERSALUD".

Adicionalmente, las entidades deben tener a disposición de esta Superintendencia las evidencias de la publicación e informar a través del Archivo Tipo FT002 - Publicación Estados Financieros, la fecha y el sitio de publicación de los estados financieros".

II.2. FORMULACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER.

De acuerdo con los argumentos expuestos por las partes, le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de cumplimiento definidos en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, con el propósito de ordenar el cumplimiento de los mandatos normativos contenidos en los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995, y en la Circular Externa 16 de 2016 expedida por la Superintendencia Nacional

De ser procedente la acción, se determinará si *la Nueva EPS incumplió las obligaciones legales de elaboración, aprobación y publicación de sus estados financieros correspondientes a las vigencias 2023, 2024 y 2025, conforme a la regulación aplicable a las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiario sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.*

Con el propósito de abordar estos problemas jurídicos, la Sala analizará los siguientes aspectos: *i)* Naturaleza de la acción de cumplimiento y requisitos de procedibilidad; *ii)* Características del mandato normativo para su exigibilidad.

II.3. DESARROLLO DE LAS CONSIDERACIONES.

3.1.- Naturaleza de la acción de cumplimiento y requisitos de procedibilidad.

El artículo 87 de la Constitución Política establece que toda persona puede acudir a la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos. En este sentido, se expidió la Ley 393 de 1997, mediante la cual se regulan los aspectos del mecanismo judicial como la competencia (art. 3º), los titulares de la acción (art. 4º), las autoridades públicas contra quienes se puede dirigir (art. 5º), entre otros⁴.

Frente a los requisitos de procedibilidad de la acción, el artículo 8º definió que esta procede contra toda acción u omisión de la autoridad, o particular que ejerza funciones públicas, que incumpla o ejecute actos que permitan deducir inminente incumplimiento de mandatos normativos contenidos en normas con fuerza de Ley o actos administrativos, con el propósito de que el juez ordene ejecutar lo dispuesto en la norma⁵.

En tal sentido, la norma definió los aspectos que permiten determinar la procedencia de la acción. Primero, que el mandato contenido en normas con fuerza material de Ley o actos administrativos sea

⁴ En la Sentencia C-157 de 1998, la Corte Constitucional estudió la finalidad de este mecanismo judicial, así como el análisis de constitucionalidad de la Ley 393 de 1997.

⁵ Al respecto, se puede consultar la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la naturaleza de la acción

imperativo, expreso e inobjetable⁶. Segundo, que el actor pruebe que antes de la presentación de la demanda exigió a la entidad obligada el cumplimiento del deber legal. Tercero, que el accionante no tenga o no haya podido ejercer otra acción judicial para obtener el cumplimiento de la norma, "*salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante*"⁷, ni las pretensiones persigan el cumplimiento de normas que establezcan gastos⁸.

Ahora bien, frente a la constitución en renuencia como requisito de procedibilidad, de acuerdo con los artículos 8° y 10° de la Ley 393 de 1997, y del artículo 161-3 del CPACA, se destaca que esta se configura con la reclamación directa por parte del demandante, antes del ejercicio de la acción, y que la autoridad pública se ratifique en el incumplimiento o no emita respuesta dentro del término de diez (10) días siguientes a la solicitud.

Frente a este asunto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado de forma pacífica que, para el cumplimiento de este requisito, la reclamación no puede consistir en un simple derecho de petición o en una solicitud genérica, sino que debe evidenciar que se pretende el cumplimiento de la norma, con el propósito de agotar el requisito previo de procedibilidad del mecanismo judicial⁹.

Por último, debe resaltarse que la reclamación directa delimita el alcance de la renuencia de la autoridad obligada, así como el objeto de la controversia en sede judicial¹⁰. Si se cumplen los requisitos expuestos, corresponde al juez analizar el fondo del asunto.

3.2.- Características del mandato normativo para su exigibilidad.

El artículo 9° de la Ley 393 de 1997 define el carácter residual y subsidiario de la acción de cumplimiento que se concreta en su improcedencia para la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de otros mecanismos judiciales como la acción de tutela, o en general, otra acción para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal¹¹.

⁶ Consejo de Estado – Sección Quinta, providencia del 29 de abril de 2021, MP. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, radicado: 54001-23-33-000-2020-00616-01.

⁷ Artículo 9° de la Ley 393 de 1997.

⁸ Ibid.

⁹ Consejo de Estado Sección Quinta MP. Pedro Pablo Vanegas Gil, (27) de octubre de dos mil veintidós (2022). Rad. 25000-23-41-000-2022-00942-01.

¹⁰ Consejo de Estado Sección Quinta, providencia del 29 de octubre de 2011, Exp. 2011-01062, M.P.

En efecto, ello se explica si se considera que la finalidad de este mecanismo constitucional se orienta a la defensa y protección del ordenamiento jurídico vigente, desde un sentido abstracto, así como la realización de las funciones asignadas a las autoridades estatales mediante la materialización de las leyes y actos administrativos¹².

Lo anterior implica que este mecanismo no constituye una acción ejecutiva universal de obligaciones jurídicas, pues la disposición normativa debe acreditar determinados requisitos para que proceda la orden de cumplimiento. Así, el mandato debe contener un deber imperativo, expreso e inobjetable consagrado en normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹³.

Al respecto, el Consejo de Estado en su línea jurisprudencial en la materia sostiene que:

“El mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento”¹⁴.

En este sentido, la orden de cumplimiento de un deber legal procede con independencia de que se haya definido, o no, un término para la ejecución del mandato, puesto que la ausencia de un plazo específico no impide la procedencia de la acción¹⁵. No obstante, cuando la disposición normativa establezca un término o circunstancia para su exigibilidad, el cumplimiento quedará sujeto a tales condiciones¹⁶.

En conclusión, la exigibilidad de un mandato que ordena o implica el ejercicio de la potestad reglamentaria no depende de la determinación de un plazo para exigir la obligación, pues ello no implica su ineficacia como deber imperativa e inobjetable. Además, se requiere que la

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-193 de 1998.

¹³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiséis (2026). Rad. 25000-23-41-000-2026-00001-01.

¹⁴ Sección Quinta, Sentencia de 25 de enero de 2024, radicado 25000-23-41-000 2022-00243-01, MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

¹⁵ Sección Quinta, 27 de octubre de 2021. MP: Pedro Pablo Vanegas Gil. Rad. Radicación número: 44001 23 40-000-2021-00027-01 (ACU). En el mismo sentido, Sección Quinta MP Gloria María Gómez Montoya, (8) de mayo de dos mil veintiséis (2026). Rad. 25000-23-41-000-2024-00852-01; Sección Quinta, 27

disposición no haya sido derogada, declarada nula o inexecutable por parte de la autoridad judicial competente¹⁷.

II.4. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.

Conforme a las consideraciones expuestas, la Sala resuelve los problemas jurídicos formulados. En este sentido analizará, en primer lugar, los requisitos de procedibilidad del medio de control. Luego, identificará si la Nueva EPS incumplió los mandatos contenidos en los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995 y en la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud, en particular, en lo relacionado con la aprobación, aprobación y publicación de sus estados financieros.

4.1 Solución del primer problema jurídico.

FEDe. Colombia solicitó el cumplimiento por parte de la Nueva EPS de los mandatos normativos señalados, y en consecuencia, se ordene elaborar, certificar, dictaminar y publicar de manera íntegra sus estados financieros correspondientes a las vigencias 2023 y 2024. De igual forma, que se garantice que la publicación de estos para la vigencia 2025, dentro del plazo previsto en la Ley.

Para resolver, la Sala examinará si se cumplen los requisitos de procedibilidad establecidos en la Ley 393 de 1997 de cara a lo que se discute en el asunto. Para ello, verificará: *i)* si los mandatos contenidos en las disposiciones son imperativos, expresos e inobjetables; *ii)* si se acredita la constitución en renuencia; *iii)* si el cumplimiento no puede obtenerse por otro medio judicial.

Primero. Que el mandato sea imperativo, expreso e inobjetable y que esté asignado a la autoridad pública frente a la cual se exige el cumplimiento. (arts. 5° y 6° de la Ley 393 de 1997).

Frente a la solicitud del cumplimiento de las disposiciones de la Ley 222 de 1995¹⁸, la Sala evidencia que el artículo 34 de la norma define el deber legal de las sociedades comerciales, a fin de cada ejercicio social y por lo menos una vez al año, de cortar sus cuentas y preparar y difundir estados financieros de propósito general debidamente certificados. La disposición señala:

“ARTÍCULO 34. OBLIGACION DE PREPARAR Y DIFUNDIR ESTADOS FINANCIEROS. A fin de cada ejercicio social y por lo menos una vez al año, el 31 de diciembre, las sociedades deberán cortar sus cuentas y preparar y difundir estados financieros de propósito general, debidamente certificados. Tales estados se difundirán junto con la opinión profesional correspondiente, si ésta existiere

(...)”.

De lo anterior se advierte que la norma define con claridad los sujetos obligados; el contenido del deber, compuesto por acciones concretas de **cortar cuentas, preparar y difundir los estados financieros**; la determinación del objeto, en cuanto exige que los documentos se certifiquen conforme a lo regulado en los artículos 36 a 40 de la ley; y el plazo de cumplimiento, fijado en una periodicidad mínima anual, al cierre de cada ejercicio social. Así, la Sala concluye que la primera disposición contiene un mandato jurídico claro, expreso y exigible, que tiene por objeto una obligación de resultado vigente en el ordenamiento jurídico.

Conforme al artículo 37 de la norma, los estados financieros certificados son aquellos cuyo representante legal y contador público responsables de su preparación declaran que se verificaron previamente las afirmaciones contenidas en los documentos y que estas corresponden a los libros contables¹⁹.

Así, luego de la certificación, de acuerdo con la disposición normativa, a corte de cada vigencia existe el deber de preparar los estados financieros y ponerlos a disposición de los asociados o terceros, incluso con la obligación de los administradores y el revisor fiscal de responder por los perjuicios que se causen a la sociedad, a los socios o terceros por **no preparar o difundir** la información financiera correspondiente²⁰.

Ahora bien, frente al artículo 41 de la Ley 222 de 1995, se destaca que existe otro deber jurídico correlativo a la obligación anterior, que consiste en **depositar** una copia de los estados financieros, junto con sus notas y el dictamen correspondiente, en la Cámara de Comercio del domicilio social, dentro del mes siguiente a la fecha de su

¹⁹ Artículo 37 de la Ley 222 de 1995. “ESTADOS FINANCIEROS CERTIFICADOS. El representante legal y el contador público bajo cuya responsabilidad se hubiesen preparado los estados financieros deberán certificar aquellos que se pongan a disposición de los asociados o de terceros. La certificación consiste en declarar que se han verificado previamente las afirmaciones contenidas en ellos, conforme al reglamento, y que las mismas se han tomado fielmente de los libros”.

²⁰ Artículo 41 de la Ley 222 de 1995. “AUSCENCIA DE ESTADOS FINANCIEROS. Sin perjuicio de las

aprobación; sin perjuicio de que las entidades administrativas que ejercen funciones de inspección, vigilancia o control puedan determinar casos en los que no se exija depósito o requieran un medio de publicidad adicional. Al respecto, la norma dispone:

“ARTÍCULO 41. PUBLICIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS. Dentro del mes siguiente a la fecha en la cual sean aprobados, se depositará copia de los estados financieros de propósito general, junto con sus notas y el dictamen correspondiente, si lo hubiere, en la Cámara de Comercio del domicilio social. Esta expedirá copia de tales documentos a quienes lo soliciten y paguen los costos correspondientes.

Sin embargo, las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección, vigilancia o control podrán establecer casos en los cuales no se exija depósito o se requiera un medio de publicidad adicional. También podrán ordenar la publicidad de los estados financieros intermedios”.

Con el fin de que los estados financieros se sometan a la valoración del máximo órgano social, el artículo 46 de la norma define que los administradores deben **presentar**, a fin de cada ejercicio contable, en el término previsto en la Ley (artículo 422 del Código de Comercio) o en los estatutos, los estados financieros de propósito general junto con sus notas.

De acuerdo con lo expuesto, si bien la aprobación o improbación de los documentos corresponde a la asamblea o junta de socios, la norma contiene un deber jurídico claro y perentorio cuyo objeto es la publicidad de los documentos expuestos, en el marco de la regulación que establece los mandatos, el plazo y las etapas del régimen de la información financiera societaria. Dicho mandato se encuentra vigente y resulta exigible a los sujetos obligados con igual carácter vinculante que la obligación anterior.

Por otro lado, ante la solicitud de cumplimiento de la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud, la Sala destaca que, conforme a la regla definida por la línea jurisprudencial en la materia, la acción de cumplimiento procede como mecanismo judicial respecto de las circulares externas siempre que estas constituyan actos administrativos que producen efectos jurídicos e incorporan mandatos jurídicos inobjetables²¹.

En este sentido, la procedencia frente a estos instrumentos se fundamenta en un criterio material, esto es, en el análisis del objeto y el alcance de su contenido normativo, con el fin de diferenciar aquellos que constituyen actos administrativos de aquellos que tienen un carácter meramente informativo, instructivo o interpretativo. Solo los primeros son objeto del mecanismo constitucional de cumplimiento y de los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Frente a este asunto, la jurisprudencia señala que:

“Las instrucciones o circulares administrativas, son actos jurídicos de la Administración en sentido lato, susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativa, dependiendo básicamente de su contenido. En efecto, esta Corporación ha señalado en reiteradas oportunidades, que las circulares de servicios son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando contengan una decisión emanada de una autoridad pública, capaz de producir efectos jurídicos y de producir efectos vinculantes frente a los administrados, pues si se limitan a reproducir el contenido de otras normas, o las decisiones de otras instancias, o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios, no serán susceptibles de demanda”²².

En el caso concreto, la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud, fue expedida en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias²³, y está dirigida a las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control. Así, la norma no se limita a dar instrucciones generales a los destinatarios pues tiene como objeto establecer para efectos de su función de supervisión “*la estructura de los conceptos a reportar por todas las entidades vigiladas, en aplicación de los nuevos marcos técnicos normativos definidos por los reguladores (...)*”²⁴.

En tal sentido, se trata de una regulación orientada a la información financiera a reportar por las entidades vigiladas²⁵, en virtud de lo anterior, mediante este acto la entidad expide el “*Catálogo de información financiera con fines de supervisión*” dirigido a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones

²² Consejo de Estado, Sección Primera, 19 de marzo de 2009, expediente 11001-03-25-000 2005-00285-00, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. En el mismo sentido, Consejo de Estado Sección Primera del Consejo de Estado, 27 de noviembre de 2014, expediente 05001-23-22-000 2012-00502-01, M.P.

Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), cuyo propósito es esquematizar los conceptos y agrupaciones relacionados con sus operaciones financieras²⁶.

La norma expresa que el Catálogo es obligatorio para efectos del reporte de la información a la Superintendencia Nacional de Salud²⁷. De este modo, el numeral 4.1 de la Sección II, establece que las entidades deben cumplir con las especificaciones técnicas definidas en el acto para el cargue y reporte de la información²⁸.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que la Circular Externa 016 de 2016 es un acto administrativo que regula aspectos técnicos de la gestión y el reporte de la información financiera de las entidades del sector de la salud, el cual es vinculante y produce efectos jurídicos para los destinatarios, en el marco de las funciones de vigilancia y control asignadas a la autoridad correspondiente; por tanto, se trata de una manifestación de la administración pública de la cual es procedente la acción de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.

Con base en lo anterior, se analiza si la Circular contiene un mandato conforme a los términos expuestos en las consideraciones. Primero, el numeral 4.4 de la Sección II del acto define un mandato en término vinculantes y perentorios, el cual consiste en **publicar** una copia del conjunto completo de estados financieros de propósito general con corte al 31 de diciembre²⁹. La norma no establece una competencia potestativa o facultad de las entidades vigiladas, al respecto expresa:

“4.4. Todas las Entidades sometidas a Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia Nacional de Salud las cuales se discriminan en el ámbito de aplicación de esta circular **deben publicar una copia del conjunto** completo de estados financieros de propósito general y el dictamen del Revisor Fiscal (en caso que aplique), con corte a Diciembre 31. **Esta publicación estará sujeta a control posterior por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.**

La publicación **debe** realizarse a más tardar el 30 de abril después del cierre de año en la página web oficial de la entidad. Las Empresas Sociales del Estado pueden realizar la publicación a través de la página web oficial del municipio donde se encuentre ubicada la sede principal. La publicación también podrá realizarse a través de un medio de amplia divulgación nacional.

²⁶ Ibid.

La publicación **debe** cumplir con los siguientes aspectos:

(...)

Adicionalmente, las entidades **deben** tener a disposición de esta Superintendencia las evidencias de la publicación **e informar** a través del Archivo Tipo FT002 - Publicación Estados Financieros, la fecha y el sitio de publicación de los estados financieros.”.
(Resaltado fuera del texto)

Segundo, la publicación está sometida al control posterior de la Superintendencia Nacional de Salud. Tercero, se define un plazo perentorio para realizar la publicación en la página web oficial de cada entidad a más tardar el 30 de abril del año subsiguiente al cierre de cada vigencia. Por último, la norma establece de manera taxativa el contenido y los requisitos de la obligación de publicación, así como las evidencias e informe a la entidad correspondiente.

En este sentido, se evidencia que la disposición consagra una obligación expresa a las entidades reguladas del sector salud, con un objeto determinado y definidos de forma imperativa, por tanto, constituye un mandato claro e inobjetable que puede ser objeto de una solicitud de cumplimiento a través del mecanismo constitucional.

Del análisis expuesto, la Sala concluye que las disposiciones identificadas por la accionante contienen deberes jurídicos conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 393 de 1997, de manera que satisface el primer requisito de procedibilidad.

Segundo. De la renuencia y prueba de que se exigió a la autoridad competente el cumplimiento del mandato normativo antes de la presentación de la demanda (Art. 8º de la Ley 393 de 1997).

Conforme a lo que reposa en el expediente, se tiene probado que, el 18 de febrero de 2026, la accionante solicitó de forma directa a la Nueva EPS el cumplimiento de los deberes consagrados en los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995 y la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud:

II. PETICIÓN

Se solicita a NUEVA EPS S.A. que, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995 y la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud, proceda a:

1. Elaborar, certificar, dictaminar, aprobar y publicar de manera completa los estados financieros correspondientes a las vigencias 2023 y 2024, cuyo plazo legal ya se encuentra vencido.
2. Adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para garantizar que los estados financieros correspondientes a la vigencia 2025 sean elaborados, aprobados y publicados dentro del término legal previsto, sin que se configure un nuevo incumplimiento.

La persistencia en la omisión respecto de las vigencias vencidas y la ausencia de regularización contable configuran una conducta omisiva continuada que compromete el cumplimiento integral del deber legal.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El artículo 87 de la Constitución reconoce a toda persona el derecho de acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo cuando la autoridad obligada omite su observancia. El artículo 8 de la Ley 393 de 1997 establece que, antes de acudir ante el juez, debe requerirse a la autoridad o particular que ejerza función administrativa para que cumpla el deber legal omitido.

Los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995 imponen a las sociedades el deber anual de preparar y dar publicidad a sus estados financieros dentro de los términos previstos por la ley, obligación que resulta aplicable a NUEVA EPS S.A. en su calidad de sociedad sometida a dicho régimen.

En tal virtud, el presente escrito constituye requerimiento formal previo al ejercicio de la acción de cumplimiento, frente a la omisión advertida.

El requerimiento fue enviado a la dirección electrónica de la accionada sin ser atendida dentro del término de 10 días establecidos en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997. En este sentido, la Sala observa que la solicitud es congruente con las disposiciones identificadas en la demanda, así como también fue ejercida de forma explícita y con la intención de cumplir el requisito de procedibilidad para ejercer la acción constitucional.

De manera que se cumplen los requisitos expuestos en las consideraciones, frente al contenido y propósito del requerimiento para constituir en renuencia y su diferencia con la presentación de una simple petición genérica.

Tercero. Que el accionante no tenga o no haya podido ejercer otra acción judicial para obtener el cumplimiento de la norma. (Art. 9° de la Ley 393 de 1997).

Por último, respecto a la subsidiariedad se destaca que este es el único mecanismo judicial procedente para el estudio de las pretensiones formuladas por la accionante. Además, los mandatos normativos están vigentes vigente y su ejecución no involucra la protección derechos fundamentales, la definición de una situación jurídica particular, la nulidad de actos administrativos o del procedimiento, o cualquier otra situación que exija constatar de forma excepcional la valoración de un perjuicio inminente para la accionante.

3.2 Solución del segundo problema jurídico.

Conforme a los mandatos normativos señalados en el numeral anterior, el término para publicar la información financiera vence el 30 de abril del año subsiguiente a cada vigencia correspondiente. Se encuentra en el expediente que la Nueva EPS no ha publicado sus estados financieros de la vigencia 2023 y 2024, de forma que el término para ambos periodos venció.

Durante el trámite del proceso, la accionada manifestó que los estados financieros para la vigencia de 2023 no fueron aprobados por la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del 17 de octubre de 2025; por tanto, inició procesos de revisión, depuración, y validación de la información que adelanta en la actualidad.

Al respecto, la Sala desestima estos argumentos debido a que los mandatos normativos contenidos en la Ley y en el acto administrativo tienen por objeto una obligación de resultado, esto es, que implican la materialización de una conducta específica que no se satisface con el trámite de actuaciones tendientes a conseguir el efecto concreto.

Además, la alegada reunión del órgano social que se realizó de manera extemporánea al término general definido en la regulación comercial, así como al dispuesto en la Circular expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

En este sentido, no se admite alegar procedimientos de gestión interna de administración a fin de desconocer el cumplimiento del deber legal. La entidad debe disponer y preparar con diligencia todos los mecanismos para ejecutar de forma periódica la obligación correspondiente dentro de su sector de operación.

Desde la fecha máxima para la publicación de la vigencia de 2023 pasaron más de 37 meses; mientras que, en el periodo de 2024, 25 meses. Esta renuencia de la autoridad no se puede justificar con el trámite un proceso integral de saneamiento. Además, frente a la información correspondiente a la vigencia de 2025 no existe publicación en la página web oficial de la entidad, y el término para el cumplimiento venció el 30 de abril de 2026.

Por tanto, la Sala ordenará el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995; así como del numeral 4.4 de

II.5. COSTAS.

La Ley 393 de 1997, artículo 21, numeral 7, precisa que el fallo de la "acción de cumplimiento" contendrá, entre otros, "la condena en costas". Pese a ello, la Ley 1437 de 2011 derogó el régimen subjetivo previsto por el Decreto 01 de 1984 y, por el contrario, dispuso en su artículo 188 que "**salvo** en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

De este modo, dada la naturaleza pública y constitucional del medio de control de cumplimiento, no hay lugar a condenar en costas a la parte accionada.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. ACCEDER las pretensiones de la demanda de ordenar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 34 y 41 de la Ley 222 de 1995, así como el numeral 4.4 de la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud.

SEGUNDO. ORDENAR a la NUEVA EPS que proceda a:

- i)** Elaborar, certificar y difundir los estados financieros de propósito general, debidamente certificados de las vigencias 2023, 2024 y 2025.
- ii)** Publicar en su página web oficial los estados financieros conforme al contenido y requisitos definidos en la regulación aplicable en la Circular Externa 016 de 2016, por las razones expuestas.

Las anteriores actuaciones deberán ejecutarse en un término máximo de tres (3) meses, contados a partir de la firmeza de la presente providencia. Para garantizar el cumplimiento, la autoridad demandada, dentro del mismo término, deberá allegar las pruebas documentales

CUARTO. La secretaría *notificará* la decisión a las partes en los términos de la Ley 393 de 1997, artículo 22. Una vez ejecutoriada la presente decisión, archivar el expediente previas las anotaciones de rigor en el sistema de información judicial SAMAI.

El proyecto de esta providencia fue aprobado en Sala Virtual de la fecha

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,

(firmado electrónicamente en SAMAI)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

(firmado electrónicamente en SAMAI)
LUIS NORBERTO CERMEÑO
SALVA VOTO

(firmado electrónicamente en SAMAI)
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES