



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C, seis (6) de mayo dos mil veinticuatro (2024).

Demandante: Comparta EPS
Demandado: Nación - Ministerio de Salud
Radicación: 250002315000-2024-00214-00
Controversia: Conflicto de competencia
Medio: Nulidad y restablecimiento del derecho

El Despacho procede a pronunciarse sobre el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta y el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Primera.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El Comparta EPS por intermedio de apoderada judicial presentó proceso ordinario laboral en contra de la Nación Ministerio de Salud y Protección Social, con las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA: Que se condene a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social a cancelar a la demandante COMPARTA EPS-S, por concepto de 17 Solicitudes de **Recobros** la suma total de VEINTIOCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS SETENTA PESOS Mcte (\$28.664.970) relacionados de la siguiente forma: (...)*

SEGUNDA: Que se condene a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social al pago de los intereses moratorios, conforme a los criterios señalados por la jurisdicción Ordinaria Laboral, desde el momento en que debieron sufragarse y hasta que se efectúe el pago total de la obligación.

TERCERA: Que se condene a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social al pago al pago de costas y agencias en derecho que se ocasionaren con motivo de la presentación de esta demanda.

En forma subsidiaria, solicitó:

PRIMERA: Que se condene a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social al pago de la indexación del valor de la primera pretensión, conforme a los criterios señalados por la jurisdicción Ordinaria Laboral, desde el momento en que debieron sufragarse y hasta que se efectúe el pago total de la obligación.

Refiere que cubrió el servicio de medicamentos, insumos y servicios no contemplados en el POS-S, a los usuarios del régimen subsidiado; además no financiado por la Unidad de Pago por Capitación Subsidiada, UPC-S, como consecuencia de órdenes judiciales de tutelas, con derecho a recobro al FOSYGA.

Alega COMPARTA EPS-S pagó conforme a los soportes a las IPS autorizadas que prestaron los servicios NO POS_S. Agrega que la demandante radicó la solicitud de recobro ante el consorcio administrador del FOSYGA en representación del Ministerio de Salud, pero no fueron aprobadas “*ni ordenado el pago de su correspondiente importe. En su lugar, el Consorcio Administrador del FOSYGA las glosó.*”

El asunto correspondió por reparto al Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá, quien profirió sentencia el 1 de octubre de 2020; la parte demandante apeló la decisión. La Sala Laboral del Tribunal Superior Distrito Judicial de Bogotá mediante auto del 29 de enero de 2021, declaró la falta de jurisdicción para conocer del proceso; y ordenó remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá.

En la Jurisdicción Contenciosa Administrativa le correspondió al Juzgado Tercero (3) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá de la Sección Primera el 26 de mayo de 2021, que, mediante auto del 15 de septiembre de ese año, se declaró incompetente para conocer el asunto; y ordenó que se repartiera entre los Juzgados Administrativos de la Sección Cuarta.

En esta oportunidad, el proceso le fue asignado al Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito de Bogotá adscrito a la Sección Cuarta, el 24 de septiembre de 2021, quien, mediante auto del 15 de octubre de ese año, planteó el conflicto de competencia entre jurisdicciones y ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional.

La Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Auto del 28 de noviembre de 2023, dirime el conflicto negativo de jurisdicciones, asignado la competencia al

Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito, al considerar que los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios médicos no incluidos en el PBS, le corresponden a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por tratarse la pretensión del “*reconocimiento y pago de prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, las cuales fueron solicitadas y negadas a través del procedimiento administrativo de recobro.*”

Una vez, el expediente retornó al Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, profirió Auto del 16 de febrero de 2024, a través del cual, declara la falta de competencia para conocer del asunto; por lo que, propone el conflicto negativo ante esta Corporación.

3. Tesis del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Primera.

El Juzgado Tercero (3) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, mediante auto de 15 de septiembre de 2021 (*archivo 4 exp. digital*) remitió el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá adscritos a la Sección Cuarta, por falta de competencia al considerar que la controversia versa sobre recursos de pensiones y salud que atienden a la naturaleza de **contribuciones parafiscales**.

4. Tesis del Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta.

El Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo de Bogotá en auto de 16 de febrero de 2024 (*archivo 12 exp. digital*) también declaró la falta de competencia; y, en consecuencia, suscitó el respectivo conflicto negativo, al considerar que la controversia no versa sobre un asunto de carácter parafiscal, por lo que le corresponde conocer del proceso al Juzgado Administrativo adscritos a la Sección Primera.

5. Traslado del conflicto de competencia

El Despacho, por auto de 3 de abril de 2024, corrió traslado del conflicto de competencia (*índice 5 exp. digital samai*), oportunidad en la que la **parte demandante** se pronunció (*índice 9 exp. digital samai*), en el sentido de reiterar los hechos que dieron origen a la demanda, en torno al recobro ante el FOSYGA de los servicios

que cubrió por fuera del POS en cumplimiento de las ordenes de tutela; por último, pide que “*se defina a quien corresponde el conocimiento y trámite del proceso*”, por cuanto se ha visto imposibilitado a recuperar las erogaciones en que incurrió.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Respecto a los conflictos de competencia, el numeral 4 del artículo 41 de la Ley 270 de 1996 dispone que a los Tribunales les corresponde “*Dirimir los conflictos de competencias que surjan entre las secciones o subsecciones de un mismo Tribunal y aquellos que se susciten entre dos jueces administrativos del mismo distrito*”. Así mismo, el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 158 del CPACA, establece que “*Si el conflicto se presenta entre **jueces administrativos** de un mismo distrito judicial, este será decidido por el magistrado ponente del tribunal administrativo respectivo*” (Negrilla fuera de texto).

De conformidad con las normas citadas, le corresponde a este Despacho resolver el conflicto negativo de competencia de la referencia.

2. Problema jurídico

El presente asunto se circunscribe a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá- Sección Primera y el Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Cuarta, para lo cual es necesario establecer si la controversia versa o no sobre recobro por los gastos en que presuntamente se incurrió en la cobertura de medicamentos no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud (POS) que no están financiados en las Unidades de Pago por Capitación (UPC), ordenados a través de fallos de tutela.

3. Distribución de funciones de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá.

El Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo No. PSAA06 - 3345 de 2006, determinó que los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá se organizarían por secciones, de la misma forma como está estructurado el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2288 de 1989 que señala lo siguiente:

“(...) Artículo 18. Atribuciones de las Secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

(...).

“(...) ARTÍCULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás secciones. (...) (Negrilla fuera de texto).

(...)

Sección Cuarta. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley. (...) (Destacado fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá están organizados por Secciones y tienen asignadas unas funciones con base en un **criterio de especialidad**, de manera que, para el caso que nos ocupa: i) a los Juzgados adscritos a la Sección Cuarta les corresponde el conocimiento de las controversias de carácter tributario, en las que se encuentran, por ejemplo, las relativas a contribuciones parafiscales y jurisdicción coactiva; y ii) a los Juzgados adscritos a la Sección Primera por un factor residual, el conocimiento de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho que por su especialidad no corresponda a ninguna de las otras Secciones.

Sobre el recobro de servicios (medicamentos, procedimientos, exámenes, tratamientos) en los que incurren las EPS que están por fuera del POS (Hoy Plan de Beneficios). La Sección Primera, del H. Consejo de Estado, asumió la competencia, así: *“Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para*

conocer del presente asunto, en segunda instancia”¹.

La Sala Plena de esta Corporación, al dirimir el conflicto de competencia en torno a los recobros por concepto de suministro de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy plan de beneficios en salud) y de fallos de tutela, ha establecido que ésta le corresponde a la Sección Primera, obsérvese:

En providencia del 24 de julio de 2023, precisó que esos recobros no tienen naturaleza tributaria, es así como estableció:

*“...precisa que en el presente asunto se debate **un tema de perjuicios ocasionados a la demandante como consecuencia del no pago de los medicamentos, procedimientos, servicios, tratamientos y tecnologías médicas que fueron ordenados por los médicos tratantes de sus afiliados relacionados en tabla anexa, mismos que no se encontraban dentro del plan obligatorio de salud, ni contenidos en el cálculo de la UPC** y que hacían parte de un tratamiento integral ordenado explícita o implícitamente mediante fallos de tutela o acta de Comité Técnico Científico – CTC, el cual, a juicio de esta Sala, no tiene naturaleza tributaria.*

Lo anterior por cuanto, se ha entendido que, si bien es cierto, los ingresos del Sistema General de Seguridad Social provienen de las contribuciones parafiscales realizadas por los aportantes, únicamente las controversias sobre el ingreso tendrían naturaleza tributaria sea en la etapa de determinación, discusión o cobro de los respectivos montos. (negrilla del texto original)

El criterio anterior fue reiterado por la Sala Plena del Tribunal en providencia del 11 de septiembre de 2023, en el que analizó la naturaleza de los dineros que ingresan al Sistema General de Seguridad Social, concluyendo que los recobros por suministros no incluidos en el POS, no son impuestos, tasas, o contribuciones parafiscales, señalando:

“...que los dineros que ingresan al Sistema General de Seguridad Social, si bien en un principio tienen la calidad de parafiscales, una vez se integren a la masa monetaria del ADRES, pierde tal connotación, para figurar simplemente como componentes del presupuesto del FOSYGA.

De igual manera, cuando los recursos son destinados por el FOSYGA, hoy ADRES, a las Entidades Promotoras en Salud, nos encontramos frente a la etapa de gasto público, ya que la entrega del dinero corresponde a la función de ejecutar las respectivas apropiaciones presupuestales, para el desarrollo de las actividades de salud en el sistema y sus prestaciones económicas, etapa en la que no tiene incidencia la génesis parafiscal de dichos recursos.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia de 02 de diciembre de 2021. Radicado 25000232400020100022501.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que en el presente asunto no se está demandando la nulidad de actos administrativos donde haya discusión en torno a impuestos, tasas, o contribuciones parafiscales o a la jurisdicción coactiva, y teniendo en cuenta el artículo 18 del Decreto 2288 de 7 de octubre de 1989, la competencia recae en la Sección Primera, de esta Corporación.

4. Análisis del caso concreto

El Despacho observa que, lo pretendido por COMPARTA EPS no es otra cosa que el recobro de los gastos en que incurrió por los medicamentos, suministros, exámenes, entre otros, que están por fuera del POS-S (hoy Plan de Beneficios) y que debió asumir por órdenes de tutelas.

En ese contexto, se advierte que en este caso conforme a lo definido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; y en aplicación al criterio de la especialidad y atendiendo a que la controversia no tiene naturaleza contribución parafiscal, se estima que la competencia le corresponde a los Juzgados de la Sección Primera.

5. Conclusión

El Despacho concluye que la competencia en este caso le corresponde al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Primera.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: DIRÍMESE el conflicto negativo de competencia de la referencia, en el sentido de determinar que le corresponde al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Primera, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, comuníquese esta providencia al Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta.

TERCERO: Por Secretaría, envíese el expediente de inmediato al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Primera, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente)

PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada ponente en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION TERCERA – SUBSECCION “C”
ORALIDAD

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá D.C, seis (06) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente	250002315000202400184-00
Pretensión	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	ALIANSA LUD EPS S.A.
Demandado	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL – ADRES
Asunto	CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA ENTRE JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Tema	LA PRORROGABILIDAD DE COMPETENCIA, SE CONCIBE POR EL LEGISLADOR COMO MECANISMO PARA EFECTIVIZAR LA EFICIENCIA PROCESAL, Y OPERA DESDE QUE LA AUTORIDAD JUDICIAL ASUME DECISIÓN QUE COMPORTA EJERCICIO DE COMPETENCIA; DE FORMA QUE DE NO MEDIAR REQUERIMIENTO DE PARTE FORMULADO EN SU PRIMERA INTERVENCIÓN SUBSIGUIENTE.

Efectuado el traslado para alegar, previsto en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, encuentra a Despacho para resolver el conflicto de competencia, por proveído de la Magistrada Ponente, por cuanto suscita entre el Juzgado Segundo (2) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera y el Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta.

I. **ANTECEDENTES**

1.1. El 24 de octubre de 2022, ALIANSA LUD EPS, presentó demanda, **en medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**, contra la BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA y la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL – ADRES, y formula sustancialmente las siguientes **pretensiones**:

- Se declare la nulidad de la Resolución No DGC 00009 del 4 de enero de 2022, por medio de la cual se constituyó como deudor a ALIANSA LUD y ordeno el reintegro de \$6.631.619, más intereses en mora, con ocasión al pago de licencia de paternidad, por BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, a favor de Pablo Fernando Verastegui Niño confirmada por Resolución No DGC 000448 del 11 de mayo de 2022.
- Se ordene al ADRES a título de restablecimiento del derecho, se declare que ALIANSA LUD no encuentra obligado a reintegrar a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, la suma ordenada en las resoluciones atacadas.

Subsidiariamente

- Se declare la nulidad de la Resolución No DGC 00009 del 4 de enero de 2022 y de la Resolución No DGC 000448 del 11 de mayo de 2022, y que es la ADRES en calidad de administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la responsable del pago de la licencia de paternidad del señor Pablo Fernando Verastegui Niño.

- Se ordene a la ADRES a título de restablecimiento del derecho, el reintegro a favor de ALIANSALUD de \$7.810.995 pagados en cumplimiento de la orden impartida em actos administrativos demandados. Sobre el anterior monto, se reconozca y pague por la demandada, la correspondiente indexación derivada de la pérdida de poder adquisitivo y se condene en costas.

En sustento de su solicitud reseñó las siguientes **premisas fácticas**:

- BOGOTÁ - DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA remitió a ALIANSALUD correo electrónico el 22 de julio de 2021 adjuntando a este la comunicación No. 2021EE122714O1 del 19 de julio de 2021, por la que se solicitó el pago de prestaciones económicas entre las que se encontraba la licencia de paternidad del señor Pablo Fernando Verástegui Niño identificado con cédula de ciudadanía No.79.952.201 la cual inició el 11 de junio de 2021 y terminó el 23 de junio del mismo año.
- Por medio de comunicación del 29 de julio de 2021, ALIANSALUD dio respuesta a la comunicación No.829-00110231. Respecto de la solicitud de pago de la licencia de paternidad de Pablo Fernando Verástegui Niño de 13 días por \$7.040.818 y se informó que no se habían radicado los soportes relacionados con dicha solicitud.
- El 3 de agosto de 2021, ALIANSALUD remitió correo electrónico a la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, solicitando el estado de cartera pendiente por pago de ALIANSALUD, en virtud de la información remitida a la Contaduría General de la Nación reflejada en el boletín de deudores morosos del Estado.
- El 11 de agosto de 2021, ALIANSALUD remitió correo electrónico a la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, reiterando su solicitud para el envío de la cartera pendiente de esa EPS y en respuesta, aquella informó que se encontraba validando la información remitida por ALIANSALUD, y el 12 siguiente, le remitió el estado de cartera de las incapacidades relacionadas con la planta de funcionarios de la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA para realizar una mesa laboral y conciliar las cuentas por pagar. En tanto que el 20 de los mismos mes y año, la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, remitió correo electrónico a ALIANSALUD adjuntando certificado de nacimiento del menor hijo de Pablo Fernando Verastegui Niño y las copias de las cédulas de ciudadanía de los padres.
- El 23 de agosto de 2021, ALIANSALUD dio respuesta al correo remitido por la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, informando que para estudiar el reconocimiento del pago de la licencia de paternidad debía remitirse el registro civil del menor hijo del señor Pablo Fernando Verastegui Niño, siendo el mencionado documento el único soporte valido para el reconocimiento de la prestación económica de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2 artículo 1 de la Ley 1822 de 2017.
- El 24 siguiente, la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA remitió correo electrónico aportando el registro civil de nacimiento del menor Emilio Verastegui Mejía que da cuenta que el menor nació el 11 de junio de 2021, como soporte para el reconocimiento de la licencia de paternidad de Pablo Fernando Verástegui Niño, y el 3 de septiembre siguiente, ALIANSALUD remitió correo electrónico con el detalle de cada incapacidad y el soporte de los pagos realizados por las prestaciones laborales y el acta de rechazo por las que fueron objeto de no pago por no cumplir las condiciones legales para su reconocimiento.
- Decisión respecto de la cual, el 9 de septiembre de 2021, la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA remitió a ALIANSALUD correo electrónico indicando respecto de la licencia de paternidad objeto de la negación de pago; que debía aplicarse lo establecido en la circular externa No.000024 del 19 de julio de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social y el artículo 80 del Decreto 2353 de 2015, argumentando que la EPS estaba obligada al pago de la licencia de

paternidad únicamente con el cumplimiento del número de semanas de cotización correspondiente al periodo de gestación.

- El 5 de octubre de 2021 la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA remitió correo con el que respecto de la licencia de paternidad de Pablo Fernando Verastegui Niño que procedía el reconocimiento de dicha prestación económica según lo dispuesto en sentencia C-663 de 2009 indicando que dicha providencia establecía que, en caso de la licencia de paternidad, solo se exigía cotizar las semanas de gestación en cuanto a reconocimiento de la licencia de maternidad.
- El 19 de octubre de 2021 ALIANSALUD remitió correo electrónico a la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, informando que ajustes se habían realizado sobre algunas incapacidades de las que se había remitido soportes de los pagos realizados y respecto de la licencia de paternidad del usuario Pablo Fernando Verastegui, se tuvo en cuenta que para realizar el pago el único soporte válido es el registro civil de nacimiento de acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 1822 de 2017, el cual debería presentarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha del nacimiento del menor, requisito confirmado por la ley 2114 de 2021 artículo 236, y advirtió que en el caso de la licencia de Pablo Fernando Verastegui la fecha de nacimiento del menor fue el 11 de junio de 2021 y el registro civil de nacimiento fue remitido por la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA el 23 de agosto de 2021, vencido el precitado plazo.
- El 04 de enero de 2022, mediante Resolución No. DGC-000009, de BOGOTÁ D.C., se ordenó a ALIANSALUD el reintegro de \$6.631.619 a favor de la SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA, por concepto de licencia de paternidad del funcionario Pablo Fernando Verastegui Niño identificado con cédula de ciudadanía 79.952.201 más los intereses de mora generados desde el 23 de agosto de 2021. Decisión confirmada en sede de reposición con la Resolución No.DGC-000448 del 11 de mayo de 2022, de la Directora de Gestión Corporativa de la SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA.

Contra los actos administrativos de los que se deprecia declaratoria de nulidad, formula los siguientes **cargos** **i)** Infracción de las normas en las que debió fundarse; **ii)** falsa motivación; **iii)** falta de competencia, y **iv)** desviación de poder.

II. ACTUACIÓN PROCESAL - CUMPLIDA

2.1 El expediente fue repartido por acta del 24 de octubre de 2022, al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera, Despacho que, por auto del 8 de noviembre de 2022, declaró su falta de competencia por el factor de especialidad y ordenó la remisión del expediente a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá, para efectuar el reparto entre los juzgados pertenecientes a la Sección Cuarta.

2.2 Por el nuevo reparto, correspondió al Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, Despacho que admitió la demanda, el 10 de febrero de 2023; seguidamente y una vez trabada la litis, el 30 de junio siguiente admitió la reforma de la demanda, y el 26 de enero de 2024, declaró su falta de competencia y suscitó conflicto negativo de competencia.

2.3. Con reparto del 11 de marzo de 2024, se asignó el conflicto de competencia al despacho de esta Magistrada Ponente, en trámite del cual, con auto del 8 de abril de 2024, se corrió traslado a las partes, por el término común de tres (3) días, para que presentaran sus alegatos, **que feneció con silencio de los extremos procesales.**

III- DEL CONFLICTO – TESIS DE LA FALTA COMPETENCIA

3.1- Con auto del 6 de noviembre de 2022, el Juzgado Segundo (2o) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera, **de oficio declaró configuraba la excepción previa de falta de competencia por el factor especialidad, por encontrar**

radicada en los Juzgados de la Sección Cuarta del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, y sustenta conforme sigue:

“(…) De los hechos, pretensiones, fundamentos de derecho y anexos aportados con la demanda, se desprende que el litigio se ventila el reconocimiento y pago de una licencia de paternidad al señor Pablo Fernando Verastegui Niño, la cual es una licencia reconocida por la EPS con cargo a los recursos del sistema general de seguridad social, por tal razón, el debate sobre estos recursos es de carácter parafiscal.”

3.2- En contraste, el Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, **suscita conflicto negativo de competencia, bajo la consideración que trata de controversia de contribución o fracción de aportes a seguridad social y/o subsistemas de la Protección Social, y asume como asunto de conocimiento de los juzgados de la sección primera,** dado que se discute sobre la legalidad de actos administrativos expedidos por la ADRES, que ordenaron a la EPS accionante, devolver recursos dinerarios que aquellos declaran indebidamente apropiados, y aduce así:

“(…) Sobre el particular, conviene precisar que los actos demandados interpusieron la obligación de reintegrar la devolución de una prestación laboral (licencia de paternidad), no de ninguna contribución o fracción de aportes a la seguridad social y/o subsistemas de la Protección Social. Es decir, la obligación exigida a la demandante no obedece a un tributo o sanción tributaria, ni fueron expedidos al interior de un procedimiento especial de Cobro Coactivo.

En consecuencia, dado que los actos administrativos demandados no tienen carácter de tributario o se está discutiendo la existencia de su monto en cobro coactivo, en virtud de la cláusula residual, corresponde su conocimiento a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos.

En este punto, se precisa que, si bien el Juzgado admitió la demanda y su reforma, de conformidad con el artículo 16 del Código General del Proceso, no hay lugar a la prorrogabilidad de la competencia por el factor funcional, lo cual ratifica la necesidad de proponer el conflicto de competencia ya citado, manteniendo la validez de lo actuado.”

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1 COMPETENCIA

El presente asunto se rige por el actual Código de procedimiento Administrativo - CPACA y de lo Contencioso Administrativo, que corresponde al compendio normativo de la Ley 1437 de 2011, con las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, y asume relevancia para la decisión que nos ocupa, que el artículo 158 ibidem, reglamenta el procedimiento para resolver el conflicto de competencia entre juzgados de un mismo circuito, y en marco del mismo, es de órbita funcional del respectivo tribunal administrativo, desatar el asunto, a través de providencia de ponente; contrastado que consigna:

“(…) Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos, de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte, por el magistrado ponente del Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el magistrado ponente del tribunal administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.”

4.2- FIJACIÓN DEL DEBATE

4.2.1- La controversia se suscita entre el Juzgado Segundo (2) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera y el Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, respecto de su competencia por razón a la naturaleza del asunto, para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra actos administrativos mediante los cuales, la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA constituyo a su favor como deudor a la EPS ALIANSALUD, imponiéndole el reintegro de la suma de Seis millones seiscientos treinta y un mil diecinueve pesos (\$6.631.619), por pago de licencia de paternidad.

4.2.2- En tesis del Juzgado Segundo (2o) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Primera, el asunto por el factor especialidad es de competencia de los Juzgados de la Sección Cuarta; por razón a que el debate gravita en torno a un pago realizado con cargo a los recursos del sistema general de seguridad social, en esta secuencia, recursos de carácter parafiscal.

4.2.3- En tesis del Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el asunto por el factor especialidad es de competencia de los Juzgados de la Sección Primera, dado que se discute sobre la legalidad de actos administrativos expedidos por la ADRES, que ordenaron a la EPS accionante, devolver recursos dinerarios que aquellos declaran indebidamente apropiados, y no asume como de ámbito funcional de la sección cuarta, por razón a que no refiere a contribución o fracción de aportes a la seguridad social y/o subsistemas de la Protección Social. Es decir, la obligación exigida a la demandante no obedece a un tributo o sanción tributaria, ni fueron expedidos al interior de un procedimiento especial de Cobro Coactivo.

4.2.4 En el descrito panorama fáctico procesal, y conjugado el instituto procesal de prorrogabilidad de competencia, por razón a que en sede del Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, se admitió la demanda y su reforma, se tienen como **problemas jurídicos:**

¿En sede de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, radica en los juzgados de la sección cuarta, la competencia por especialidad, para conocer de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, contra actos administrativos expedidos por la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, ordenando a la EPS ALIANSALUD, la restitución de la suma de seis millones seiscientos treinta y un mil diecinueve pesos (\$6.631.619), por pago de licencia de paternidad, o es de conocimiento de los juzgados de la sección primera, contrastado que en los actos demandados no se debate contribución o fracción de aportes a la seguridad social y/o subsistemas de la Protección Social?

Según en respuesta al anterior interrogante, se determine que el asunto era de conocimiento del Juzgado Segundo (2o) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Primera, corresponde al Despacho establecer:

¿En sede del Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta, operó prorrogabilidad de la competencia por el factor especialidad, y en consecuencia, debe seguir conociendo del asunto, o encuentra en oportunidad de declarar su falta de competencia?

4.3- ASPECTOS SUSTANCIALES

En solución del interrogante planteado es tesis del Despacho, que si bien el asunto, primigeniamente era de conocimiento por el factor especialidad de la Sección Primera, en tanto, el objeto de la controversia no es otro que declarar la nulidad de actos administrativos que constituyen un acreedor y pretenden el reintegro de suma dineraria, sin que trate de controversia de carácter laboral, como quiera que no se controvierte el derecho a la licencia de paternidad reconocida por la EPS con cargo a los recursos del sistema general de seguridad social, y tampoco cualifica como asunto de naturaleza contractual o tributaria; es igualmente cierto que operó la prorrogabilidad de la competencia por el factor especialidad en sede del Juzgado Cuarenta y Uno (41)

Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, con ocasión de la admisión de la demanda, en cuanto trata de decisión jurisdiccional que comporta el ejercicio de competencia, y causo ejecutoria, sin que tampoco se haya propuesto la excepción de falta de competencia, y en consecuencia, debe seguir conociendo del asunto.

En fundamento y previo análisis del caso en concreto se tienen como **premisas normativas**:

4.3.1- El Decreto-ley 2288 de 1989, reglamenta sobre la integración y organización del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, contrastado que en su artículo 14, dispone textualmente así:

“(..). El Tribunal Administrativo de Cundinamarca estará integrado por veintiocho (28) Magistrados.

(..) ejercerá sus funciones por medio de Salas, Secciones y Subsecciones, integradas así: Sala Plena, por todos sus miembros; Sala de Gobierno, por el Presidente y Vicepresidente de la Corporación y los Presidentes de las Secciones; Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta (...).” (Suspensivos fuera de texto)

En tanto que prescribe en artículo 18, respecto de las atribuciones de cada una de sus secciones, determina:

“(..). Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:*

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.

(...)

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

SECCION CUARTA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.

(..).” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

4.3.2- Por el factor de especialidad la competencia de los Juzgados Administrativos de Bogotá, se distribuye en secciones, conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme organizó el Consejo Superior de la Judicatura, a través de Acuerdo PSAA06-3345 de 13 de marzo de 2006.

4.3.3. El instituto de prorrogabilidad de competencia, encuentra consagrado en el inciso 2) del artículo 16 del Código General del Proceso - CGP e inciso 2) del artículo 139 Ibídem, aplicables en jurisdicción contencioso-administrativa por vía del artículo 306 del CPACA; y destaca que en virtud del primero, la falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso, y cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente; secuencia en la cual, la prorrogabilidad de competencia, promulga por la eficacia de la actuación procesal.

4.4- Caso en concreto y decisión

4.4.1- El conflicto negativo de competencia que nos ocupa, se habrá de resolver asignando el conocimiento del asunto, al Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta, con ocasión de haber operado la prorrogabilidad de la competencia por especialidad, ante el silencio de las partes.

4.4.1.1- Parte por reiterar el despacho que conforme a los hechos narrados en la demanda el BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA solicito a ALIANSALUD EPS el pago de incapacidades y licencias pagadas a sus colaboradores, prestaciones económicas entre las que se encontraba la licencia de paternidad del señor Pablo Fernando Verástegui Niño la cual inició el 11 de junio de 2021 y terminó el 23 de junio del mismo año.

Pese a surtirse el trámite correspondiente, ALIANSALUD EPS, no hizo efectivo el pago de la incapacidad a la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, lo que motivo la expedición de los actos administrativos demandados ordenando a ALIANSALUD el reintegro de \$6.631.619 a favor de la SECRETARÍA por concepto de licencia de paternidad del funcionario Pablo Fernando Verastegui Niño más los intereses de mora generados desde el 23 de agosto de 2021.

La activa eleva como causales de nulidad de los actos demandados i) infracción de las normas en las que debió fundarse, ii) falsa motivación, iii) falta de competencia y iv) desviación de poder, argumentando:

- La SECRETARÍA era incompetente para emitir actos administrativos diferentes a los relativos a las facultades que le fueron otorgadas por ley al reclamar por esta vía prestaciones económicas de sus funcionarios excediendo sus competencias al no estar expresamente facultados por el Decreto 289 de 2021.
- La SECRETARÍA violó el debido proceso y el derecho de defensa de ALIANSALUD al ordenar el pago de la licencia de paternidad sin cumplir con los requisitos legales exigidos para el reconocimiento de esta, los cuales fueron puestos en conocimiento de la SECRETARÍA en respuesta a la solicitud de reconocimiento y pago presentada por esta última a ALIANSALUD.
- No era procedente el reconocimiento de la licencia de paternidad objeto de la solicitud de pago por no cumplirse con los requisitos establecidos por la Ley 1822 de 2017 artículo 1, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2114 de 2021, al no haberse presentado a ALIANSALUD el registro civil de nacimiento del menor dentro de los 30 días siguientes a la fecha de nacimiento del menor.
- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2.6.1.1.2.10 del Decreto 780 de 2016 la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES es la llamada a reconocer con los recursos del Sistema de Salud las licencias de paternidad que se tramitan ante la EPS por lo que ALIANSALUD carece de falta de legitimación en la causa por pasiva para realizar el pago de prestaciones que se costean con los recursos de la ADRES, por lo que era pertinente la vinculación de la ADRES al procedimiento de reintegro.
- No existe obligación a cargo de ALIANSALUD del pago de la licencia de paternidad objeto de la orden de pago por no cumplirse los requisitos legales para su reconocimiento y por ende la Resolución objeto del recurso interpuesto constituye un cobro de lo no debido.
- Inexistencia de título al no estar facultada la SECRETARÍA para constituir un título ejecutivo contrariando lo establecido por el legislador ante el incumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la licencia de paternidad.

4.4.1.2. Ahora bien, se tiene que el Juzgado Segundo Administrativo declaró su falta de competencia para conocer del asunto, siendo remitido a la Sección Cuarta el proceso, correspondiendo por reparto el conocimiento del asunto al Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, quien procedió a admitir la demanda con auto del 10 de febrero de 2023. Seguidamente, por auto del 30 de junio siguiente procedió a admitir la reforma de la demanda, con contestación de las demandadas a la demanda y su reforma seguidamente, trabándose la Litis con silencio de las demandas respecto de falta de competencia por factor especialidad para conocer del asunto.

Mediante provisto del 26 de enero de 2024, declaró su falta de competencia y suscitó conflicto negativo de competencia.

4.4.1.3. Operó prorrogabilidad de la competencia del Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá por el silencio de las partes. Por cuanto si bien y en marco del artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, encuentran distribuidas por especialidades, contexto que se replica en los Juzgados Administrativos de Bogotá, conforme organizó el Consejo Superior de la Judicatura, a través de Acuerdo PSAA06-3345 de 13 de marzo de 2006 en razón de la materia o asunto de la controversia, y en contexto de la indicada distribución, la nulidad y restablecimiento del derecho en asunto cuyo conocimiento no encuentra expresamente asignado a ninguna de sus Secciones, caso del emergido en decisión administrativa expedida por la demandada por la cual se declara deudor a la EPS ALIANSALUD y le ordeno el reintegro de \$6.631.619, más intereses en mora, con ocasión al pago de la licencia de paternidad de la Secretaria a favor de Pablo Fernando Verastegui Niño, es de conocimiento de la una Sección Primera, trata de competencia por el factor objetivo, y en hermenéutica del inciso 2) del artículo 16 del Código General del Proceso e inciso 2) del artículo 139 Ibidem, aplicables en Jurisdicción contencioso administrativa por vía del artículo 306 del C.P.A.C.A²³, hay lugar a la prorrogabilidad de competencia, dado que prescriben en su orden así:

“(...)

*La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable **cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso.** Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.*

“(...)

El juez no podrá declarar su incompetencia cuando la competencia haya sido prorrogada por el silencio de las partes, salvo por los factores subjetivo y funcional.

(...)” (Suspensivos fuera de texto)

Se tiene entonces que el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, al haber admitido la demanda, su reforma y haber trabado la litis, sin que las partes alegaran la falta de competencia por factor especialidad, no encuentra habilitado para declarar en este momento procesal, su incompetencia por razón del asunto, pues opero su prorrogabilidad por el silencio de las partes, ello es, su no alegación en la debida oportunidad procesal.

En conclusión, advertido que la controversia no guarda relación con asuntos de carácter laboral y de contera, su conocimiento no está dentro de los asuntos propios de la sección segunda, y tampoco cualifica como asunto de naturaleza contractual o tributaria, en principio se tendría que por vía de la cláusula general de competencia, establecida en el artículo 18 del Decreto-ley 2288 de 1989, corresponde a la Sección Primera, sin embargo, **al haber asumido el conocimiento del asunto el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,** admitida la demanda y su reforma, trabado la Litis, y no habiéndose alegado en oportunidad la falta de competencia por las demandadas, corresponde a este último continuar con el conocimiento del asunto por prorrogabilidad de la competencia.

Por lo expuesto, se RESUELVE

PRIMERO: Dirimir el conflicto de competencia, suscitado entre el Juzgado Segundo (2o) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Primera y el Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – **Sección Cuarta;** disponiendo que el expediente de la referencia, debe ser conocido por el Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – **Sección Cuarta,** conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Por Secretaría General de esta Corporación, **envíese** el expediente de la referencia en forma inmediata al Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – **Sección Cuarta,** para que avoque el conocimiento del mismo y adelante el trámite pertinente.

TERCERO: Por Secretaría General de esta Corporación, **comuníquese** esta providencia al Juzgado Segundo (2o) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Primera.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente a través de plataforma Samai

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Magistrada

ly