

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "C"
ORALIDAD

Magistrada Ponente: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá D.C., ocho (08) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente:	250002315000202400184-00
Pretensión:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	ALIANSA SALUD 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:	CORRE TRASLADO PARA ALEGAR - ARTÍCULO 158 VIGENTE CPACA

Asignado por reparto, encuentra a Despacho de la Magistrada Ponente, para proveer impulso al **conflicto de competencia** suscitado entre el Juzgado Segundo (2) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – **Sección Primera** y el Juzgado Cincuenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – **Sección Cuarta**, para conocer del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. Aliansalud - Entidad Promotora de Salud -, mediante apoderado judicial, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de **nulidad y restablecimiento del derecho**, contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES, con el propósito que se declare la nulidad de la Resolución No DGC-000009 del 4 de enero de 2022 expedida por la Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., mediante la cual se constituyó como deudor a ALIANSA SALUD y ordenó el reintegro de \$6.631.619 más intereses de mora de que trata el artículo 4 del Decreto

Ley 1281 de 2002, desde el 23 de agosto de 2021 con ocasión del pago de licencia de paternidad de la SECRETARIA a favor de Pablo Fernando Verastegui Niño confirmada por Resolución No.DGC000448 del 11 de mayo de 2022 expedida por la Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición propuesto por ALIANSALUD contra la Resolución No.DGC-000009 del del 4 de enero de 2022 confirmándola en su totalidad.

I.2. El asunto correspondió al Juzgado Segundo (2) Administrativo de Bogotá - Sección Primera, Despacho que, con auto del 8 de noviembre de 2022, declaró su falta de competencia por el factor especialidad, e invoca en sustento, que la controversia es parafiscal, en cuanto gravita en torno al reconocimiento y pago de una licencia de paternidad al señor Pablo Fernando Verastegui Niño, que es reconocida por la EPS con cargo a los recursos del sistema general de seguridad social, correspondiendo el conocimiento a la Sección Cuarta.

1.3 Habiendo correspondido por el nuevo reparto, el conocimiento del asunto al Juzgado Cincuenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – **Sección Cuarta, por auto del 12 de diciembre de 2022 admitió la demanda, y con proveído del 30 de junio de 2023 admitió la reforma a la demanda.**

1.4. El Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, **declaró su falta de competencia y planteó conflicto negativo de competencial, por encontrar que** los actos demandados impusieron 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 no obedece a un tributo o sanción tributaria, ni fueron expedidos al interior de un procedimiento especial de Cobro Coactivo, correspondiendo el asunto a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos y precisando la no prorrogabilidad de la competencia de conformidad con el artículo 16 del Código General del Proceso.

II. **FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

2.1- El artículo 33 la Ley 2080 de 2021, modificó el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, y determinó en relación al conflicto de competencia, el traslado a las partes por un término común de traslado por tres (3) días, para que presenten sus alegatos; como quiera que consigna textualmente así:

“(…) 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.” (Suspensivos y negrilla fuera de texto)

2.2- Así las cosas, se procederá a correr traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos.

Por lo anteriormente expuesto, EL DESPACHO DISPONE:

PRIMERO: CORRER TRASLADO a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos, frente al conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Segundo (2) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – **Sección Primera** y el Juzgado Cincuenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – **Sección Cuarta**.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes, para tal efecto por Secretaría de esta Subsección, conforme lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

TERCERO: Vencido el anterior término, ingrésese a Despacho para decidir lo que en derecho corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente en plataforma Samai

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Magistrada

ly



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

Magistrado Sustanciador: Henry Aldemar Barreto Mogollón

Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado: 25000 – 23 – 15 – 000 – 2024 – 00181 - 00
Demandante: LUIS CARLOS CASTELBLANCO BELTRAN
Demandado: NACION-RAMA JUDICIAL
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: CONFLICTO DE COMPETENCIA

Se encuentra al despacho el expediente para resolver el conflicto negativo de competencia propuesto por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, en Auto del 27 de febrero de 2024, mediante el cual se declara no competente para conocer la demanda interpuesta por Luis Carlos Casteblanco Beltrán contra de la Dirección Ejecutiva de administración Judicial – Seccional Bogotá-Cundinamarca y la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-.

Por lo tanto y en atención a la naturaleza del proceso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021:

Artículo 33. Modifíquese el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 158. Conflictos de competencia. 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 (Resaltado realizado por el despacho)

(...)

En ese orden de ideas, se correrá traslado a las partes para que realicen los pronunciamientos a los que haya lugar, en atención al conflicto de competencia negativo propuesto entre los juzgados administrativos de la Sección Segunda y la Sección Cuarta.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: CORRER TRASLADO por el término común de tres (3) días con el fin de que se presenten los alegatos o consideraciones respecto del conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta-, y el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda-.

SEGUNDO: La presente providencia se notificará a los siguientes correos electrónicos.

Al demandante:

- carlosc.castelblanco@gmail.com
- dlacostae@hotmail.com

Al demandado:

- anac.orjuela@canele.net
- notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co
- clientes@proteccion.com.co
- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

TERCERO: Una vez cumplido lo resuelto en el presente auto, REINGRESAR el expediente al Despacho para proveer.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma de la Corporación denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011

AJPG



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN B**

Magistrado Ponente: HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Bogotá D.C, nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado: 25000 – 23 – 15 – 000 – 2023 – 01114 - 00
Demandante: DEPARTAMENTO DE BOYACA
**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE
LA PROTECCION**
**Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO**
Asunto: CONFLICTO DE COMPETENCIA

Se encuentra al despacho para el resolver el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo de Bogotá – Sección Segunda – y el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo de Bogotá - Sección Cuarta-, para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por el Departamento de Boyacá contra el Mintic, la UGPP y el patrimonio autónomo de remanentes Telecom y teleasociados en liquidación –par-.

I. ANTECEDENTES

1.1 De la demanda

El Departamento de Boyacá presentó demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP- y el Patrimonio Autonomo de Remanentes de Telecom y Teleasociados en liquidación, con el fin de que se accediera a las siguientes pretensiones:

1.2. Pretensiones de la demanda.

PRIMERO: DECLARAR PARCIALMENTE NULO EL ARTICULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N° 0100 DE FECHA 17 DE ENERO DE 1994: “ Por medio de la cual se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación”, a favor del señor PEREZ OROZCO EDMANUEL, identificado con C.C. N° 4.109.232 de Duitama, en relación con el monto de la cuota parte pensional asignada a la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE BOYACÁ (hoy DEPARTAMENTO DE BOYACÁ), por un valor de \$ 115.570.45 M/CTE, siendo contrario a Derecho, por incluir en la liquidación menores tiempo de servicios y/o un régimen de pensión especial que incluye factores salariales extralegales aplicables solo para los funcionarios del sector de las Telecomunicaciones. (SIC)

SEGUNDO: DECLARAR PARCIALMENTE NULO EL ARTICULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N° 0746 DE FECHA 20 DE ABRIL DE 1994: “ Por la cual se reliquida y se reajusta una pensión de jubilación” en relación con el monto de la cuota parte pensional asignada a la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE BOYACÁ (hoy DEPARTAMENTO DE BOYACÁ), por concepto de reliquidación por un valor de \$ 262.250.64 M/CTE, siendo contrario a Derecho, por incluir en la liquidación menores tiempo de servicios y un régimen de pensión especial que incluye factores salariales aplicables solo para los funcionarios de la empresa de Telecomunicaciones. (SIC)

COMO CONSECUENCIA DE LAS ANTERIORES DECLARACIONES Y COMO RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, SIRVASE SEÑOR JUEZ ORDENAR AL MINISTERIO DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC), UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES –UGPP Y PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES TELECOM Y TELEASOCIADOS EN LIQUIDACIÓN- PAR-:(SIC)

1. MODIFICAR EL CONSIDERANDO DE LA RESOLUCIÓN N° 0100 DE FECHA 17 DE ENERO DE 1994, referente a la asignación de los días que le corresponden asumir a la extinta EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES- TELECOM- Y/O CAJA DE COMPEACIÓN DE COMUNICACIONES-CAPRECOM LIQUIDADA-, ya que no son 6.026 días sino 6.254 días laborados por el señor PEREZ OROZCO EDMANUEL en dicha empresa, lo cual se puede evidenciar según certificado de relación de tiempo servicio N° 201 de fecha 12 de mayo de 1993 y certificado de pago último año C-271 de fecha 25 de febrero de 1994, expedidos por la extinta Empresa Nacional de Telecomunicaciones-TELECOM. (SIC)

2. MODIFICAR EL ARTICULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N° 0100 DE FECHA 17 DE ENERO DE 1994 Y RESOLUCIÓN N° 0746 DE FECHA 20 DE ABRIL DE 1994, proferidas por la extinta CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES — CAPRECOM-, estableciendo que el porcentaje correcto de la cuota parte

pensional correspondiente al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE HACIENDA – DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL DE PASIVOS PENSIONALES DE BOYACÁ, respecto de la pensión de jubilación reconocida a favor del señor PEREZ OROZCO EDMANUEL, es del 34.11 % del valor de la pensión, equivalente a la suma de \$ 194.798.26 M/CTE, efectiva a partir 1 de enero de 1994, teniendo en cuenta todo el tiempo de servicio laborado por el beneficiario (9.492 días), los requisitos legales y los factores salariales ordinarios, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley N° 3135 de 1968, ley N° 33 de 1985 modificada en su artículo 3 por la ley N° 62 de 1985 y artículo 29 de la ley N°6 de 1945 modificado por el artículo 1 de la ley N° 24 de 1947. (SIC)

3. ORDENAR AL MINISTERIO DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC), UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES –UGPP- Y PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES TELECOM Y TELEASOCIADOS EN LIQUIDACIÓN- PAR, a expedir un nuevo acto administrativo en el cual se modifique los porcentajes y valores de la cuota parte pensional establecidas en el ARTICULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N° 0100 DE FECHA 17 DE ENERO DE 1994 Y RESOLUCIÓN N° 0746 DE FECHA 20 DE ABRIL DE 1994, a cargo del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, teniendo en cuenta lo expuesto en los artículos anteriores e incluyendo los ajustes pensionales legales, a partir del 1 de enero de 1994. (SIC)

1.3. De los hechos de la demanda

El fundamento fáctico de la demanda es el que se resume a continuación:

Mediante oficio N° 0373 del 14 de diciembre de 1993, la extinta Caja de Previsión Social de Comunicaciones –CAPRECOM- realizó consulta de cuota parte pensional a la extinta Caja de Previsión Social de Boyacá (hoy Departamento de Boyacá), del proyecto de Resolución “Por medio de la cual se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación”, a favor de Edmanuel Perez Orozco.

La Caja de Previsión Social de Boyacá -Liquidada-, mediante oficio N° D.E.P. 242 del 28 de diciembre de 1993, dio por aceptada la cuota parte pensional asignada.

Mediante Resolución N° 0100 del 17 de enero de 1994, Caprecom reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación a favor de Edmanuel Perez Orozco, en atención a los 9.264 días de servicios prestados en la Empresa de Teléfonos de Boyacá, Empresa de teléfonos de Guateque y Empresa Nacional de

Telecomunicaciones – TELECOM- en cuantía de \$ 331.222.18 M/CTE, efectiva a partir de la fecha en que demuestre el retiro definitivo del servicio oficial.

Para el financiamiento de la pensión, se asignó a la Caja de Previsión Social de Boyacá (hoy Departamento de Boyacá), cuota parte pensional por \$ 115.570,45 M/CTE, en proporción a los 3.238 días que el beneficiario laboró para la Empresa de Teléfonos de Guateque y Empresa de Teléfonos Boyacá.

Mediante Resolución N° 0746 del 20 de abril de 1994, “Por la cual se reliquida y se reajusta una pensión de jubilación”, la extinta Caja de Compensación de Comunicaciones, ordenó reliquidar la pensión de jubilación a favor de Edmanuel Perez Orozco, elevándola a \$ 762.908,94 M/CTE y asignándole como cuota parte pensional a cargo de la extinta Caja de Previsión Social de Boyacá (hoy Departamento de Boyacá), la suma de \$ 262.250,64 M/CTE, sin consultar el correspondiente proyecto de Reliquidación, sin previo consentimiento, ni comunicar y remitir dicha Resolución para su validación a la extinta Caja de Previsión Social de Boyacá.

En la Resolución N° 0746, se incluyeron nuevos factores como Prima de vacaciones, prima de retiro, prima de saturación, prima anual e incremento sueldo vacaciones, los cuales son ordenados por normas especiales, aplicables exclusivamente a los ex funcionarios del sector de las Telecomunicaciones y de los cuales el Departamento de Boyacá no está llamado a concurrir.

Los factores salariales con los que debe concurrir el Departamento de Boyacá, para el financiamiento de la pensión son los siguientes: Asignación básica, prima semestral y prima de navidad, de acuerdo con lo previsto en la Ley N°33 de 1985 modificada por la Ley 62 de 1985 y a lo devengado por el pensionado cuando prestó sus servicios para este ente territorial.

De acuerdo con lo anterior, la cuota parte pensional con la que legalmente debe concurrir el Departamento de Boyacá, para el financiamiento de la pensión reconocida y reliquidada a través de la Resolución N° 0100 y Resolución N° 0746, de conformidad con la liquidación elaborada por la Subdirección Administrativa de la Dirección Departamental de Pasivos Pensionales de Boyacá, en la cual incluye tiempos de servicios reales; factores legales y régimen de pensión general, se

establece en un porcentaje del 34.11% del valor de la pensión, equivalente a la suma de \$ 194.798,26 M/CTE

1.4. Del trámite procesal.

1. El 24 de noviembre de 2021, se repartió el proceso al Juzgado Séptimo (7) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda-, bajo el radicado 11001-33-35-007-2021-00360-00, que, mediante auto del 27 de enero de 2022, declaró su falta de competencia y ordenó remitir a los Juzgados Admirativos de la Sección Cuarta.

2. El 10 de mayo de 2022, le correspondió su conocimiento al Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-, bajo el radicado 110013337043-2022-00153-00, que mediante auto del 13 de junio de 2022 admitió la demanda.

3. El 12 de julio de 2023, el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-, declaró su falta de competencia y ordenó remitir el proceso a los Juzgados Administrativos de la Sección Segunda para lo de su competencia.

4. El 21 de julio de 2023, le correspondió el conocimiento del proceso al Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda- bajo el radicado 110013342-053-2023-00245-00, que mediante auto de 22 de agosto de 2023 declaro su falta de competencia y propuso el conflicto negativo de competencias, entre el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-, y el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda-.

II. DE LAS MANIFESTACIONES DE FALTA DE COMPETENCIA

2.1 Del Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-.

El 12 de julio de 2023, el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-, declaró su falta de competencia para conocer del proceso, al considerar:

(..)

El Despacho, de la revisión de la demanda, observa que la parte demandante argumentó que, en primer lugar, en el momento de liquidar la pensión mensual de jubilación del señor Edmanuel Pérez Orozco no se tuvo en cuenta la totalidad de los días laborados en la Empresa de Teléfonos de Boyacá y en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones – TELECOM, lo que conlleva a que la cuota parte pensional correspondiente a la demandante sea inferior en proporción a los mayores días que laboró el beneficiario.

Y, en segundo lugar, en el momento de reliquidar y reajustar la pensión de jubilación, se incluyeron nuevos factores salariales de manera unilateral, sin tener en cuenta la totalidad del tiempo de servicio, y factores como prima de vacaciones, prima de retiro, prima de saturación, prima anual e incremento sueldo vacaciones; los cuales no fueron percibidos por el beneficiario cuando prestó sus servicios a la demandante y, en ese sentido, no podían tenerse en cuenta para la cuota parte asignada.

(...)

Posteriormente, la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante auto de 25 de junio de 2020, consideró que en materia del recobro de cuotas partes pensionales se debe tener en cuenta la pretensión de la demanda. En ese sentido, precisó que: i) son de naturaleza laboral las demandas que estén dirigidas contra el acto administrativo que determine o distribuya su valor entre quienes deben concurrir al pago de una pensión en particular; y ii) serán de naturaleza parafiscal o tributaria, los casos en los que los actos administrativos se deriven del proceso de cobro coactivo que se haya iniciado en contra del empleador, a fin de obtener el pago de los aportes referidos.

(...)

Precisado lo anterior, el Despacho considera que la competencia para determinar el conocimiento de las demandas relacionadas con cuotas partes pensionales no depende de la naturaleza de las mismas sino de las pretensiones de la demanda, motivo por el cual deberá tenerse en cuenta si se discute la distribución de la cuota parte o el cobro de la misma con el fin de determinar si el conocimiento de la misma es de competencia de los despachos adscritos a la Sección Segunda o a la Sección Cuarta, según sea el caso.

En este orden de ideas, en el caso sub examine, el Despacho considera que no se está cuestionando la naturaleza de la cuota parte pensional, ni lo relacionado con el recobro de la misma asignada a la parte demandante, sino que lo que es objeto de cuestionamiento es la forma en que se determinó la cuota parte pensional impuesta al Departamento de Boyacá y, más específicamente, si la referida cuota parte pensional debe ser calculada conforme a la normatividad laboral especial aplicada o la normatividad ordinaria laboral.

Así las cosas, en el sub lite está involucrado un asunto de naturaleza laboral, toda vez que tiene relación directa con el sistema de seguridad social en pensión y la determinación de la cuota parte pensional, atendiendo al tiempo laborado y los factores salariales cotizados y devengados.

(...)

2.2 Del Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda-.

El 22 de agosto de 2023, el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda-, declaró su falta de competencia para conocer del proceso y propuso el conflicto negativo de competencias, de la siguiente manera:

(...)

De la revisión del plenario se advierte que la controversia gira en torno a determinar que la cuota parte con la que debió concurrir la extinta Caja de Previsión Social de Boyacá para el financiamiento de la pensión, sea teniendo en cuenta los factores salariales devengados y cotizados a la misma.

En tal sentido, la entidad demandante pretende, entre otras, que el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la UGPP y el Patrimonio Autónomo de Remanentes Telecom y Teleasociados en liquidación –PAR-, modifiquen el artículo 1 de las Resoluciones Nos. 0100 del 17 de enero de 1994 y 0746 del 20 de abril de 1994, relacionados con el porcentaje y valor de la cuota parte pensional asignada al Fondo Territorial de Pensiones de Boyacá, teniendo en cuenta lo expuesto, a partir del 1º de enero de 1994.

(...)

No obstante, pese a que en principio fue radicado el presente trámite al Juzgado Cuarenta y tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, se declaró incompetente por el factor funcional al indicar que, por las reglas establecidas en el CPACA, esto es, por ser un asunto laboral (archivo digital No. 063).

La suscrita respeta las consideraciones de la homóloga de la sección cuarta, sin embargo, como quiera que en el presente caso no se involucra discusión alguna respecto del derecho pensional del particular beneficiario, sino que el litigio se centra exclusivamente en un aspecto de carácter tributario, esto es, la cuota parte pensional, que alega el Departamento de Boyacá debe ser asignada en un porcentaje inferior al planteado en el numeral de la Resolución que persigue se anule, circunstancia que lleva a

concluir la falta de competencia, se impone proponer conflicto negativo de competencias por el factor funcional y se ordenará remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que la Alta Corporación dirima el presente conflicto, de acuerdo con lo previsto en el inciso 3 del artículo 158 del CPACA

Es así como el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda-, declaró su falta de competencia y propuso el conflicto negativo de competencias ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2.3 Reparto y traslado para alegatos.

En el traslado concedido en el trámite del conflicto de competencia, el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta-, lo recorrió e indicó:

Como consecuencia del pronunciamiento atrás transcrito, así como de la reciente jurisprudencia del H. Consejo de Estado, se decanta que, en efecto, las demandas relacionadas con cuotas partes pensionales no corresponden a asuntos de naturaleza parafiscal, pues en efecto no se discute la obligación de la contribución, sino la distribución de la cuota parte y el cobro que sobre la misma corresponda, asignándose así de forma pertinente, dicho trámite, exclusivamente a los Juzgados Administrativos de la Sección Segunda.

En ese orden, se advierte que, en el caso objeto de la litis y que suscitó el presente conflicto negativo de competencia, no se está cuestionando la naturaleza de la cuota parte pensional, sino lo relacionado a su asignación y distribución, pues, argumenta el demandante que en efecto, se determinó una cuota pensional a cargo del Departamento de Boyacá, sin considerar que el beneficiado de dicha pensión jamás devengó los emolumentos que fueron estudiados en el marco de la reliquidación pensional, asuntos estos que deben ser dirimidos conforme la normativa laboral y no la norma tributaria.

En ese sentido y de conformidad con lo estipulado en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 “Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo” que asignó las competencias de la Secciones que conforman el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, funciones que por tanto, le corresponden a los Jueces Administrativos de Bogotá que conforman la mismas secciones, reitera este Despacho que el asunto no es de naturaleza tributaria, puesto que no se discute el recobro de las cuotas partes pensionales, sino el alcance de la determinación de la distribución de la mesada pensional, asunto que, como se ha señalado a lo largo del presente escrito, compete a los juzgados adscritos a la sección segunda.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

El magistrado sustanciador es competente para dirimir el conflicto de competencia, conforme al inciso cuarto del artículo 158 del CPACA (modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021), por tratarse de un asunto suscitado entre jueces administrativos del mismo distrito judicial.

3.1. Problema jurídico

Corresponde al Magistrado Ponente resolver si el conflicto de competencias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido por el Departamento de Boyacá, contra el Mintic, la UGPP y el patrimonio autónomo de remanentes de Telecom, le corresponde a al Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta- o al Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo de Bogotá – Sección Segunda-.

3.2. Metodología

Con el fin de efectuar en debida forma el estudio para dirimir este conflicto de competencia, se abordará la siguiente temática: (i) competencia de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (ii) manifestaciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca frente a casos similares (iii) caso en concreto

3.2.1. De la competencia de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

El Decreto 2288 de 1989 “Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”, establece las competencias de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de la siguiente manera:

Artículo 18º. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCIÓN SEGUNDA. Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.

(...)

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.

De esta forma, la Sección Segunda conoce del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y la Sección Cuarta de esta corporación conoce de los procesos de nulidad y restablecimiento de derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.

3.2.2. De las manifestaciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca frente a casos similares

En auto del 11 de marzo de 2024¹, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del Magistrado, Dr. Israel Soler Pedroza, al resolver conflicto de competencias, encontró que la discusión frente a la competencia de los asuntos relacionados con la determinación del porcentaje y valor que deben pagar las entidades respecto a cuotas partes pensionales no ha sido plenamente definida en el Consejo de Estado ni en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a tal punto que se le ha asignado competencia a las dos secciones, al momento de definir competencia indicó:

Considera la Sala, que, en la actualidad, la tesis preponderante y la que en algunas decisiones ya ha asumido esta Corporación, es que esta materia es de competencia de la Sección Segunda, la cual se seguirá manteniendo.

En efecto, en la ya citada providencia de fecha 24 de octubre de 2022, con ponencia del Dr. Garzón, y también, en el auto del 17 de abril de 2023, con ponencia del Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, se defendió esta posición

Si bien es cierto, no se discute que las cuotas partes sean una contribución de carácter parafiscal, este hecho no tiene la virtualidad de asignar la competencia a la sección cuarta, porque no se discute aspectos propios de los problemas jurídicos que allí se resuelven, como su naturaleza jurídica, el sujeto pasivo de la contribución, ni el recobro. En ese sentido debe leerse el art. 18 del Decreto 2288 de 7 de octubre de 1989, cuando señala que la

¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sala Plena-, Rad 25000-23-15-000-2022-01138-00, M.P Israel Soler Pedroza. Auto que resuelve conflicto de competencia de 11 de marzo de 2024

Sección Cuarta conoce de los procesos, “1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones”

Por el contrario, la Sección Segunda tiene la atribución de decidir diferentes asuntos que tienen que ver con esta materia, por ejemplo, definir la compatibilidad de las pensiones entre entidades públicas, los factores que se deben incluir y el monto pensional, etc, aspectos laborales, que como en este caso, se derivan de una relación laboral con el Estado.

En el mismo sentido, el 4 de julio de 2023², la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del Magistrado, Dr. José Élvor Muñoz Barrera, resolviendo un conflicto de competencias en el que no se discutía la naturaleza de la cuota parte pensional, sino un asunto de naturaleza laboral, relacionado con el régimen salarial en virtud del cual se debió calcular el porcentaje o monto de la cuota parte pensional a cargo de la demandante, indicó:

En el presente caso se observa que la parte demandante está cuestionando la legalidad de dos artículos de diferentes actos administrativos, por medio de los cuales se impuso al Fondo de Pensiones Territoriales del Departamento de Boyacá una cuota parte pensional, en relación con la pensión de jubilación que le fue reconocida al señor Mauro Enrique Pinto Alfonso.

La razón que fundamenta el cuestionamiento contra los referidos artículos radica en que el Fondo de Pensiones Territoriales del Departamento de Boyacá considera que le corresponde concurrir únicamente sobre los factores salariales devengados y cotizados por el pensionado, para la época en que laboró con el Departamento de Boyacá, de acuerdo lo previsto en los artículos 13 de la Constitución Política, 29 de la ley 6 de 1945, 1945 y la Sentencia C 895 de 2019. Los cuales aparecen acreditados con certificación salarial emitida la por la Contraloría General de Boyacá No 1249 de 4 de julio de 1991. Estos son: Sueldos y prima de navidad para el año 1973. Los cuales coinciden con los factores salariales establecidas en el artículo 3 de la ley 33 de 1985, para la liquidación de pensiones ordinarias.

De conformidad con lo anterior, resulta claro para la Sala, que en el caso concreto no se está cuestionando el tema relacionado con el recobro de la cuota parte pensional impuesta a la demandante, sino que lo que se está cuestionando es la forma en que se determinó la cuota parte pensional impuesta al Departamento de Boyacá y más específicamente, si la referida cuota parte pensional debe ser calculada conforme a la normatividad laboral especial aplicada a

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sala Plena- Rad. 25000-23-15-000-2023-00368-00 M.P José Élvor Muñoz Barrera, Auto que resuelve conflicto de competencias de 4 de julio de 2023

los congresistas, o si por el contrario, lo debe ser conforme la normatividad ordinaria laboral. (...)

Así, no puede desconocerse en el presente caso que la relación sustancial que se discute, innegablemente tiene en el fondo un carácter laboral y por eso, la misma debe ser asignada a la Sección Segunda de esta Corporación.

Bajo estos argumentos, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha seguido la línea de asignar la competencia a la Sección Segunda, en los conflictos surgidos de cuotas partes pensionales que versen sobre con el régimen salarial en virtud del cual se debió calcular el porcentaje o monto de la cuota parte pensional debido a una mala interpretación de los días laborados que se tuvieron en cuenta al momento de liquidar y reliquidar la pensión vitalicia.

3.2.3. Caso concreto.

El Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta-, declaró su falta de competencia para conocer del asunto, indicando que se trataba de un asunto laboral, ya que la controversia se centraba en el momento de liquidar la pensión mensual de jubilación de Edmanuel Pérez Orozco, no se tuvo en cuenta la totalidad de los días laborados en la Empresa de Teléfonos de Boyacá y en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones – TELECOM, y en el momento de reliquidar la pensión, se incluyeron nuevos factores salariales de manera unilateral, sin tener en cuenta la totalidad del tiempo de servicio, y factores como prima de vacaciones, prima de retiro, prima de saturación, prima anual e incremento sueldo vacaciones; los cuales no fueron percibidos por el beneficiario cuando prestó sus servicios a la demandante y, en ese sentido, no podían tenerse en cuenta para la cuota parte asignada.

El Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda-, declaró su falta de competencia y propuso el conflicto de competencias al aducir que el litigio se centraba en un aspecto de carácter tributario, esto es, la cuota parte pensional, que alega el Departamento de Boyacá debe ser asignada en un porcentaje inferior al planteado en el numeral de la Resolución que persigue se anule.

El despacho observa que la demandante al solicitar la nulidad parcial de las Resoluciones 0100 de 17 de enero de 1994 y 0746 de 20 de abril de 1994, no está discutiendo el recobro realizado por las demandadas por concepto de aportes patronales, sino la cuota parte fijada en los actos administrativos, con la cual debía contribuir para el pago de dicha prestación, comoquiera que, en su criterio, se utilizó un régimen de pensión especial que incluye factores salariales aplicables solo para los funcionarios de la empresa de Telecomunicaciones en los cuales la parte actora no debe aportar, además de que incluyeron menores tiempos de servicio.

Por lo tanto, se muestra que la controversia no se da exclusivamente en el recobro de la cuota parte pensional, que en primera instancia si es de origen parafiscal, sino que las pretensiones se centran en la suma con la que debe concurrir el departamento de Boyacá y los factores salariales que la determinaran, será competencia de los Juzgados Administrativos de la Sección Segunda, esto en concordancia con el Consejo de Estado, que en auto del 30 de abril de 2020³ estableció:

En materia de recobro de cuotas partes pensionales o, como ocurre en el presente caso, de aportes patronales adeudados por parte de los empleadores a las administradoras de pensiones, el Consejo de Estado ha establecido que **son de naturaleza laboral las demandas que estén dirigidas contra el acto administrativo que determine o distribuya su valor entre quienes deben concurrir al pago de una pensión en particular**; mientras que **serán de naturaleza parafiscal o tributaria, los casos en los que los actos enjuiciados se deriven del proceso de cobro coactivo que se haya iniciado en contra del empleador**, a fin de obtener el pago de los referidos aportes.

Esta postura se reafirma con las manifestaciones de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que en autos del 4 de julio de 2023⁴ y del 11 de marzo de 2024⁵, establecieron que en asuntos de cuotas partes pensionales donde no se discute el recobro del mismo, sino la forma en que se determinó la cuota parte pensional impuesta, es decir, el régimen usado para calcularla, los tiempos de servicio y los factores salariales que se tuvieron en cuenta al momento de liquidarla y reliquidarla, será competencia de la Sección Segunda.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda -Subsección A-, Rad 11001-03-25-000-2019-00649-00 (4964-2019) C.P Rafael Francisco Suárez Vargas, Auto del 30 de abril de 2020

⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sala Plena- Rad. 25000-23-15-000-2023-00368-00 M.P José Éiver Muñoz Barrera, Auto que resuelve conflicto de competencias de 4 de julio de 2023

⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sala Plena-, Rad 25000-23-15-000-2022-01138-00, M.P Israel Soler Pedroza. Auto que resuelve conflicto de competencia de 11 de marzo de 2024

En esa medida, a juicio del Despacho, el presente asunto, debe resolverse por el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda-, en virtud de la competencia en el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral.

En mérito de lo expuesto, el despacho:

RESUELVE

PRIMERO: DIRIMIR EL CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA suscitado entre el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo de Bogotá – Sección Segunda- y el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta-, y en tal sentido **DISPONER** que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado por el departamento de Boyacá contra el Mintic, la UGPP y el patrimonio autónomo de remanentes Telecom, debe ser conocido por el **Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo de Bogotá – Sección Segunda-**.

SEGUNDO: En firme este auto, por Secretaría envíese al Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo de Bogotá – Sección Segunda-, previas las anotaciones de rigor.

TERCERO: Notifíquese la presente decisión en los términos del artículo 201 del CPACA a las partes y al Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta-.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Magistrado Ponente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma de la Corporación denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

AJPG



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA
MAGISTRADO PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 25000-23-15-000-2024-00094-00
Asunto: Conflicto negativo de competencia entre las Secciones Primera y Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Demandante: Coomeva E.P.S. S.A.
Demandado: Nación –Ministerio de Salud y Protección Social y Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES-

1. ASUNTO

Procede la Sala Plena a dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre las Secciones Primera y Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado por Coomeva E.P.S. S.A. contra la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante ADRES).

2. PRETENSIONES

Coomeva E.P.S. S.A. presentó demanda en contra de la ADRES, con el fin de obtener la indemnización de los perjuicios causados en virtud del no reconocimiento y pago de prestaciones NO POS, asumidas por la demandante durante más de tres (3) años con relación a la fecha de presentación de la demanda inicial, teniendo en cuenta para el efecto 3.085 solicitudes de recobros y 5.709 ítems o servicios de salud, por lo que los recobros objeto de la demanda ascienden a la suma de \$3.723.431.905.

En tal sentido, solicita lo siguiente¹:

2.1 Declarar patrimonialmente responsables a las demandadas, “como consecuencia del no reconocimiento y no pago de los medicamentos, servicios y tratamientos médicos que fueron ordenados por los médicos tratantes de los afiliados relacionados en el “Anexo 13.3 Base de Datos_D15 DEMANDA CON 3.085 RECOBROS POR \$3.723.431.905” de la demanda, los cuales estaban por fuera de las coberturas establecidas para el Plan Obligatorio de Salud – POS o Plan de Beneficios y que hacían parte de un tratamiento integral ordenado explícita o implícitamente mediante actas del Comité Técnico Científico – CTC o fallos de tutela que la demandante COOMEVA E.P.S. S.A. garantizó y suministró a los afiliados para no afectar la continuidad en el tratamiento requerido y propender por la recuperación de la salud, respetando el derecho a una vida digna y, por tanto, se debe reconocer y pagar el total de las cuentas materia de demanda”.

¹ Samai Doc. 02 – Archivo 02 Carpeta ZIP, Doc. # 1.

2.2 Como consecuencia de la anterior declaración, condenar a las demandadas:

2.2.1 “al pago total y solidario de todos los perjuicios ocasionados a la demandante COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. – COOMEVA E.P.S. S.A. por concepto de DAÑO EMERGENTE que asciende a la suma de TRES MIL SETECIENTOS VEINTITRES MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCO MLC (\$3.723.431.905), o la suma mayor o menor que resulte probada en el proceso”.

2.2.2 “al pago total y solidario de todos los perjuicios ocasionados a la demandante COOMEVA E.P.S. S.A. por concepto de LUCRO CESANTE en la suma mayor o menor que resulte probada en el proceso, teniendo en cuenta el interés comercial máximo permitido por la ley, en especial lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley 1438 de 2011 o, subsidiariamente, se condene a la indexación o actualización monetaria por la pérdida del poder adquisitivo en la moneda de conformidad con las fechas de los pagos a los proveedores correspondientes por parte de COOMEVA EPS S.A. y con lo dictaminado en el presente proceso”.

2.2.3 “los perjuicios ocasionados a COOMEVA EPS S.A. por concepto de indemnización del lucro cesante, intereses corrientes sobre el valor indicado en la petición segunda, liquidados a la tasa de interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Financiera desde la fecha en que se venció el plazo normativo para auditar y/o pagar los correspondientes recobros y hasta la fecha de su respectivo pago”.

2.2.4 “los perjuicios ocasionados a COOMEVA EPS S.A. por concepto de indemnización del lucro cesante, el ajuste sobre el valor indicado en la petición segunda o el que resulte probado en el proceso, de conformidad con la variación del índice de precios al consumidor (IPC), desde la fecha en que se venció el plazo normativo para auditar y/o pagar los correspondientes recobros y hasta la fecha de su respectivo pago”.

2.3 “Que, para las declaraciones y condenas anteriores, se tenga en cuenta lo prescrito en los artículos 283 y siguientes del CGP, aplicable a este proceso en virtud de lo dispuesto en el artículo 145 del CPTySS”.

2.4 “Que de conformidad con los poderes supra, ultra y extra petita de los que está investido el señor Juez Laboral, solicito que SE DECLARE y SE CONDENE a las demandadas NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (SGSSS) – ADRES., en aquellos conceptos y sumas de la seguridad social que se hallaren probadas en el proceso, así como CONDENAR a las sumas mayores no solicitados en la presente demanda y que le correspondieren a la demandante COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. – COOMEVA E.P.S. S.A., de conformidad con lo prescrito en el artículo 50 del CPTySS”.

2.5 Condenar a las demandadas en costas y agencias en derecho.

3. HECHOS

Los hechos jurídicamente relevantes relacionados por la parte demandante son los siguientes:

3.1 Señaló que la entidad en calidad de EPS tiene la obligación de prestar a sus afiliados los servicios y tecnologías en salud que estos requieran, aun cuando tales servicios no se encuentren dentro del plan de beneficios o cuando ello es ordenado por vía de acciones de tutela, de manera que en estos eventos y para que la EPS pueda acceder al reembolso del valor incurrido en el suministro del servicio y tecnología en salud no incluido en el Plan de Beneficios, “el Ministerio de Salud y Protección Social ha proferido un conjunto de normas las cuales han establecido los requisitos, plazos y trámites que deben cumplir las EPS para obtener del entonces Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, y hoy de la ADRES, el reconocimiento y pago correspondientes. Dentro de las citadas normas, se encuentran las Resoluciones 3951 de 2016 y 1885 de 2018, proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social”.

3.2 En vista de lo anterior, la EPS Coomeva radicó ante la Unión Temporal Nuevo FOSYGA 2014, los 3.085 recobros determinados en 5.709 *ítems*, radicación efectuada entre el junio de 2012 hasta octubre de 2016, a través de los formatos MYT0102 y MYT03 definido normativamente para ello.

3.3 “La Entidad auditora, posterior a la auditoria, glosó las cuentas materia de la presente reclamación”, entre los años 2014 a 2016, razón por la cual la demandante “presentó objeción de la glosa a través del formato MYT04 identificado en las casillas T a U entre marzo 2014 y diciembre 2016”.

3.4 “Finalmente, la Unión Temporal Nuevo FOSYGA 2014 revisó la objeción y presentó última notificación del proceso ordinario de recobros”, a través de oficios allegados entre 2014 y 2016.

3.5 Luego de terminado el proceso ordinario se impuso una última glosa a la demandante, la que en síntesis corresponde a las siguientes causas: (i) el recobro o la objeción se presenta fuera de los términos establecidos; (ii) el fallo de tutela o sus anexos no se aportaron o no contienen la información requerida; (iii) la tecnología de salud autorizada u ordenada, prescrita, facturada y entregada, está incluida en el POS; (iv) no hay evidencia de la prescripción de la tecnología en salud recobrada; y (v) el monto a reconocer presenta diferencias respecto del valor recobrado.

3.6 Conforme “al hecho previo, la principal glosa de la demanda corresponde glosa de extemporaneidad, la cual se entiende como la inoportunidad en la presentación de las solicitudes de recobro por parte de las EPS de acuerdo a la norma durante el tiempo siguiente a la generación o establecimiento de la obligación de pago o de la ocurrencia del evento; es decir, el tiempo que transcurre desde la fecha de radicación de la factura de la IPS o desde la fecha de prestación del servicio hasta cuando se radica el recobro. De acuerdo a los periodos de la norma este tiempo ha estado entre 6 meses (Resolución 3099 de 2008) 1 año (Resolución 5395 de 2013) y actualmente 3 años (Resolución 3 951 de 2016), adicionalmente cuando habiendo aprobado el recobro la auditoria reliquida los valores de uno o varios ítems (servicios) del recobro, bien sea porque existieron error en los cálculos del valor presentado o existe algún requisito del recobro”.

3.7 En el año 2015 el Gobierno estableció un mecanismo con requisitos esenciales en la auditoria de recobros y permitió la radicación de estos “a través de un proceso especial llamado “glosa transversal” (Ley 1793 de 2015, Decreto 4244 de 2018)”, razón por la cual, la demandante radicó “a través del proceso especial los recobros”, algunos de los cuales fueron notificados a COOMEVA EPS y otros se encuentra en estado “sin resultados de auditoria”.

3.8 El valor total adeudado por las demandadas por concepto de los 3.085 recobros “asciende a la suma de TRES MIL SETECIENTOS VEINTITRES MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCO MLC (\$3.723.431.905) M/C conforme a lo informado en la casilla “O” de la base de datos adjunta”.

3.9 “COOMEVA EPS S. A, agotó el trámite administrativo requerido por la entidad en la respuesta de las glosas, según la normatividad vigente, desde la primera notificación, tal y como se puede observar en el “Anexo 13.3 Base de Datos_D15 DEMANDA CON 3.085 RECOBROS POR \$3.723.431.905” que forma parte de esta demanda, en hoja de cálculo llamada “DETALLE” en la columna AD, identificadas como ULTIMO_PAQ_NOT”.

4. TRÁMITE DEL CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS

4.1 Mediante auto del 4 de mayo de 2023², la sección primera, subsección B de esta corporación, con ponencia del magistrado César Giovanni Chaparro Rincón, remitió por competencia la demanda promovida, a la sección cuarta.

Para el efecto, sostuvo que en consideración de esa sala, cuando se habla del sistema de prestación de servicios de salud contemplado en la Ley 100 de 1993, “los recursos de pagos por capitación (UPC) cubrían el aseguramiento obligatorio en salud de todos sus usuarios, a través de la ADRES, entidad encargada de administrarlos, reconocerlos y transferirlos a las E.P.S. e I.P.S., los cuales son de origen fiscal”.

En tal sentido, adujo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado que la denominada unidad de pago por capitación –UPC-, “es un valor per cápita que paga el Estado a la EPS “por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos” incluido en el POS para cada afiliado” y que,

“8. Existe, entonces, un vínculo indisoluble entre el carácter parafiscal de los recursos de la seguridad social en salud y la Unidad de Pago por Capitación, pues al fin y al cabo dicha unidad es el reconocimiento de los costos que acarrea la puesta en ejecución del Plan Obligatorio de Salud (POS) por parte de las Empresas Promotoras de Salud y las ARS. En otras palabras, la UPC tiene carácter parafiscal, puesto que su objetivo fundamental es financiar en su totalidad la ejecución del POS. De ahí que la Corte haya considerado que la UPC no constituye una renta propia de las EPS”.

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló:

“Bajo este esquema normativo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han concluido, de manera reiterada, que los recursos que recaudan las EPS, en nombre de la ADRES, antes Fosyga, y con los cuales se cubren las UPC, son recursos parafiscales y, por tanto, tienen naturaleza pública y una destinación específica. Por lo tanto, no se pueden considerar como rentas propias de las EPS, incluso una vez sean reconocidas por la ADRES, para que sean transferidas o

² Samai Doc. 02 – Archivo 02 Carpeta ZIP, Doc. # 10.

apropiadas por las EPS a efectos de cubrir el aseguramiento en salud de sus usuarios”.

Adicionalmente, refirió que para la financiación de las sumas en las que incurran las EPS con ocasión de la prestación de los servicios de salud a sus afiliados, se dispuso que el sistema de seguridad social en salud efectuaría los reconocimientos respectivos, con cargo a los recursos del régimen contributivo.

En razón a lo anterior, esa subsección consideró que el competente para conocer el medio de control es la sección cuarta de esta corporación, en tanto tiene a su cargo el conocimiento de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho relativas a impuestos, tasas y contribuciones, como lo es el caso de los recobros aquí reclamados.

4.2 Conforme con lo anterior, el expediente fue remitido a la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sin embargo, por medio de auto de 7 de diciembre 2023³, la subsección B de esta, con ponencia de la magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, declaró que no le correspondía conocer del presente asunto, en consecuencia, suscitó el conflicto negativo de competencias con la sección primera.

Al efecto, refirió que en la demanda presentada por Coomeva EPS lo que esta solicita es que se declare la responsabilidad de las demandadas por los daños que le ha ocasionado al no reconocer y pagarle los medicamentos, servicios y tratamientos médicos que fueron prestados por la EPS y no se encuentran en el plan de beneficios, pero que “hacían parte de un tratamiento integral ordenado explícita o implícitamente mediante actas del Comité Técnico Científico – CTC o fallos de tutela”.

Por lo anterior, y conforme a la situación fáctica que se relaciona en los hechos de la demanda, afirmó que la respuesta dada por la ADRES respecto de los recobros efectuados por Coomeva EPS, constituye un verdadero acto administrativo, que “crea una situación jurídica concreta para la EPS COOMEVA, en el sentido de negar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que, se reitera, no eran POS. Acto administrativo cuya presunción de legalidad debe ser desvirtuada”.

Aunado a ello, y luego de hacer referencia a la normativa que rige el procedimiento de los recobros señalados, concluyó que estos no se contraen a

“una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero procedimiento o actuación administrativa que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo que es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación verificación y pago de las solicitudes de recobro, se resuelve mediante pronunciamientos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación”.

Así la cosas, la subsección adujo que el presente asunto no se circunscribe al análisis de una norma de naturaleza parafiscal, habida consideración que los actos administrativos que resolvieron los recobros no son de carácter tributario, “en tanto que en ellos no se establecen o se discuten algunas causaciones de alguna obligación tributaria, sino que por el contrario, se establece el reconocimiento o no de una sumas dinerarias que fueron asumidas por la

³ Samai Doc. 02 – Archivo 02 Carpeta ZIP, Doc. # 13.

EPS demandante y que están por fuera de la cobertura de servicios del Plan Obligatorio de Salud”.

En vista de ello, adujo que el Consejo de Estado en providencia de 2 de diciembre de 2021 resolvió una controversia sobre la materia, en la que se “discutía la diferencia económica entre una EPS y el administrador de los recursos del FOSYGA, esto es, de la compensación monetaria a que tiene derecho la EPS por la prestación del servicio que ejecuta”.

De igual manera, afirmó que la sala plena de este tribunal mediante auto de 9 de octubre de 2017, resolvió un conflicto similar al presente, concluyendo que el conocimiento del asunto correspondía a la sección primera, por lo siguiente:

“Como bien se observa, el presente debate judicial se contrae exclusivamente al escrutinio de la validez del acto administrativo por el cual se ordena el reintegro de una suma relativa al recobro obtenido por FAMISANAR EPS; esto es, el conflicto jurídico planteado por la parte actora no tiene relación alguna con la determinación o cobro de aportes a la seguridad social en materia de salud, o lo que es igual, la contienda jurídica no se acantona en los predios de la parafiscalidad. Finalmente, baste agregar que en el sub lite solo subyace una relación que comprende a dos mutuos acreedores, que no al sujeto pasivo de una contribución parafiscal frente al FOSYGA: la ligazón que media entre los dos extremos contendientes es extraña a cualquier proceso de determinación parafiscal»”.

4.3 Con auto de 23 de febrero de 2024⁴, el despacho sustanciador corrió traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presentaran sus alegatos.

De ese término hizo uso el magistrado César Giovanni Chaparro Rincón⁵, en su calidad de magistrado de la sección primera, subsección B de esta corporación, quien por medio de escrito radicado dentro de la oportunidad legal, señaló que tanto de la lectura de las súplicas de la demanda como de la naturaleza de los actos administrativos atacados, es claro que la controversia versa sobre el recobro que Coomeva E.P.S. S.A. realizó a la ADRES de los dineros que canceló por la prestación de unos medicamentos, servicios y tratamientos médicos no incluidos en el POS, los cuales son de naturaleza parafiscal y corresponden a la clase de tributo denominada contribución parafiscal, razón por la cual, la sección cuarta de esta corporación es la competente para asumir el conocimiento.

5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

5.1 Competencia

Es competente la sala Plena de esta corporación para resolver el presente conflicto negativo de competencias, tal como lo establece el artículo 123 # 4 de la Ley 1437 de 2011.

5.2 Problema jurídico planteado

Corresponde determinar si, ¿el medio de control interpuesto por la EPS Coomeva contra la N-MSPS y la ADRES, con el fin de obtener que se declare la responsabilidad de estas

⁴ Samai Doc. 4.

⁵ Samai Doc. 8.

entidades en la causación de los perjuicios ocasionados a la demandante por el no pago de los recobros por servicios de salud, debe ser tramitado por la sección primera de este tribunal en tanto no se discuten causaciones de alguna obligación tributaria, sino que la controversia versa sobre el reconocimiento o no de sumas dinerarias que fueron asumidas por la EPS demandante y que están por fuera de la cobertura de servicios del plan obligatorio de salud, o si, por el contrario, debe ser asumido por la sección cuarta de esta corporación, dado que tales recobros son de naturaleza parafiscal?

5.3 Tesis que resuelven el problema jurídico planteado

5.3.1 Tesis de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Considera que el competente para conocer el medio de control es la sección cuarta de esta corporación, como quiera que la controversia versa sobre el recobro que Coomeva E.P.S. S.A. realizó a la ADRES, de los dineros que canceló por la prestación de unos medicamentos, servicios y tratamientos médicos no incluidos en el POS, los cuales son de naturaleza parafiscal y corresponden a la clase de tributo denominada contribución parafiscal.

5.3.2 Tesis de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Afirmó que la competencia para conocer del presente medio de control corresponde a la sección primera, pues en este asunto no se discute la causación de alguna obligación tributaria, por el contrario, la controversia versa sobre el reconocimiento o no de sumas dinerarias que fueron asumidas por la EPS demandante, y que están por fuera de la cobertura de servicios del plan obligatorio de salud.

5.3.3 Tesis de la sala

La sala plena considera que el conocimiento del presente asunto corresponde a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dado que: **(i)** a pesar de que la demandante pretenda el reconocimiento de una indemnización por el no pago de los recobros por servicios de salud que prestó a sus afiliados, el medio de control por el cual se debe tramitar lo pretendido es el de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de los actos administrativos emanados de la ADRES que definieron lo relativo a los recobros pretendidos; **(ii)** la presente controversia no gira en torno a los recursos que recaudó la EPS y que pertenecen al sistema general de seguridad social en salud, con los cuales se cubren las UPC, que son los que cuentan con naturaleza parafiscal; y **(iii)** por cuanto a la sección primera le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que no estén asignados a otras secciones, por lo que se ordenará la remisión del proceso al despacho correspondiente de dicha sección.

6. MARCO NORMATIVO APLICABLE

6.1 Atribuciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

La Ley 167 del 24 de diciembre de 1941, *Sobre organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, en los artículos 14 a 18 reguló lo relacionado con los tribunales administrativos, señalando que en cada departamento habrá un tribunal administrativo con residencia en la respectiva capital.

Posteriormente, el Decreto 2288 de 1989⁶ introdujo algunas modificaciones al Código Contencioso Administrativo de la época, dedicando el capítulo III al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, definiendo, entre otros aspectos, la integración de esta corporación, de sus secciones, y en cuanto a las competencias de estas últimas, en el artículo 18 dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 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.
2. Los electorales de competencia del Tribunal.
3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.
4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.
5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.
6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.
7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.
8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.
9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

(...)

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”.

Como se observa, en virtud de esta preceptiva, a la sección cuarta de esta corporación le corresponde el conocimiento, entre otros asuntos, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones, mientras que a la sección primera le fue asignado el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que no le correspondan a las restantes secciones, además de las controversias antes referidas.

Más adelante, la Ley 270 de 1996 en el artículo 40, señaló que los tribunales administrativos son creados por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial administrativo.

Finalmente, mediante el Acuerdo 209 de 1997 la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura estableció las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales

⁶ Decreto 2288 del 7 de octubre de 1989, *Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

administrativos, precisando en el artículo 2.º que estos cumplen las funciones en cada distrito judicial administrativo que determine la ley procesal, y que conocerán indistintamente de toda clase de procesos sin atender al criterio de especialización, con excepción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según el Decreto Extraordinario 2288 de 1989.

6.2 Medio de control procedente

Al respecto, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que la fuente del daño es la que determina el medio de control procedente, de ahí que en la providencia del 19 de noviembre de 2021 hubiese sostenido lo siguiente:

“La jurisprudencia de la Corporación ha sido pacífica en señalar “que la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y ésta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional”. En este sentido, las normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada tipo de acción no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues se trata de normas de orden público y de imperativo cumplimiento.

Bajo esta óptica, se debe recordar que, si la causa del daño proviene de la ilegalidad de una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, es decir, un acto administrativo, la acción procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho. Por el contrario, si la fuente del daño es, por ejemplo, un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación de un inmueble la acción idónea será la reparación directa, pretensión que, excepcionalmente, procede para demandar el resarcimiento de perjuicios por un acto administrativo legal, siempre que el fundamento de la acción resida en razones que revelen el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas.

En ese orden de ideas, es menester de la Sala individualizar el daño alegado en el presente proceso y determinar su fuente, con el propósito de establecer la procedencia o no de la acción de reparación directa”⁷.

Sobre este mismo aspecto, en la providencia de 22 de octubre de 2021, la citada corporación expuso:

“De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, la procedencia de las acciones o medios de control en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido.

La reparación directa es la idónea en los casos en los que la causa de las pretensiones se deriva de un hecho, una omisión, una operación administrativa o de un acto administrativo, pero siempre que no se cuestione su legalidad, lo que se da en virtud del rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas.

Igualmente será procedente, siempre que la fuente del perjuicio reclamado no sea el pago de derechos provenientes de una relación laboral, pues, en

⁷ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2010-00255, nov. 19/2021 M.P Jaime Enrique Rodríguez Navas.

tal caso, el medio de control de reparación directa no es el pertinente, sino los mecanismos legales establecidos para obtener la efectividad de esa clase de derechos.

La reparación directa también es la vía adecuada tratándose de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que haya sido objeto de revocatoria directa o ii) de uno de carácter general que hubiese sido anulado, con todo, “si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular (...), debe acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza”⁸.

6.3 Recobro de servicios médicos

Al respecto, teniendo en cuenta que la controversia que se suscita en este asunto recae sobre las sumas que la EPS Coomeva reclama le sean pagadas por los servicios médicos que prestó a diversos usuarios y que no se encontraban incluidos en el POS (hoy PB), es pertinente señalar que la Ley 100 de 1993 en el art. 173 # 3, indicó que corresponde al Ministerio de Salud, entre otras funciones, la de “Expedir las normas administrativas de obligatorio cumplimiento para las Entidades Promotoras de Salud, por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por las direcciones seccionales, distritales y locales de salud”.

En vista de lo anterior, se observa que esa cartera ministerial expidió la Resolución No. 5395 de 2013, a través de la cual estableció *el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)*, como quiera que, “la Honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia T-760 de 2008 impartió una serie de órdenes, entre otras, la adopción de las medidas necesarias para la aprobación de los servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), y las relacionadas con el derecho a su recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)”.

Es así como, el art. 3.º de dicha resolución definió el recobro como la “Solicitud presentada por una entidad recobrante ante el Ministerio de Salud y Protección Social o ante la entidad que se defina para tal efecto, a fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS), cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y autorizado por el Comité Técnico-Científico (CTC) u ordenadas por fallos de tutela”.

Por su parte, en cuanto a los requisitos necesarios para reclamar el pago de las cuentas antes referidas, la norma estableció lo siguiente:

“REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN, RADICACIÓN, VERIFICACIÓN Y CONTROL DE LAS SOLICITUDES DE RECOBRO.

ARTÍCULO 12. REQUISITOS PARA LAS ENTIDADES RECOBRANTES. Para efectos de presentar las solicitudes de recobro, las entidades recobrantes deberán radicar ante el Ministerio de Salud y Protección Social, o la entidad que se defina para el efecto, los siguientes documentos:

⁸ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2014-00511, oct. 22/2021 M.P Dra. Marta Nubia Velásquez Rico.

1. Certificado de existencia y representación legal, con fecha de expedición no mayor a treinta (30) días, cuando se registren por primera vez. Si se modifica la representación legal o el domicilio, deberá allegarse nuevo certificado que así lo informe.
2. Poder debidamente otorgado a profesionales del derecho si actúa por intermedio de apoderado. En caso de revocatoria, renuncia o sustitución, se deberá presentar nuevo poder.
3. Plan general vigente de cuotas moderadoras y copagos aplicables a sus afiliados.
Dicho plan deberá actualizarse conforme a lo señalado en el Acuerdo número 260 de 2004 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud o la norma que lo modifique, adicione o sustituya y remitirse dentro de los quince (15) días siguientes a su fijación o modificación anual.

ARTÍCULO 13. REQUISITOS GENERALES PARA EL PROCESO DE VERIFICACIÓN DE LOS RECOBROS. Las entidades recobrantes deberán anexar a cada solicitud de recobro los siguientes documentos:

1. Formato de solicitud de cada recobro (Formato MYT) que para el efecto establezca la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, o quien haga sus veces.
2. Copia del Acta del Comité Técnico-Científico (CTC) o copia del fallo de Tutela.
3. Copia de la factura de venta o documento equivalente”.

Mas adelante, el art. 17 respecto del procedimiento a seguir indicó que, “Las solicitudes de recobro para pago surtirán un proceso de verificación y control a través de las etapas de prerradicación, radicación, preauditoria y auditoría integral”.

(i) Prerradicación: (art. 18) “El objeto de esta etapa es validar la información registrada por la entidad recobrante con bases de datos con el fin de establecer la existencia del usuario, la consistencia de códigos, la procedencia o no del reconocimiento del recobro y las investigaciones administrativas o judiciales”.

Es así como, esta etapa puede arrojar los siguientes resultados:

- “ARTÍCULO 21. RESULTADO DE LA VALIDACIÓN.** La validación de la información registrada por la entidad recobrante en el sistema, podrá generar los siguientes resultados:
1. El ingreso del recobro a la etapa de radicación: Se presenta cuando la información supera todas las validaciones, generando automáticamente:
 - 1.1 El formato de solicitud de recobro (Formato MYT) que contiene los datos básicos de la entidad recobrante y del afiliado y el número de identificación de cada recobro.
 - 1.2 El formato resumen de la radicación (Formato MYT–R), el cual contendrá, los datos de los valores y cantidades totales presentados por tipo de radicación (Comité Técnico- Científico (CTC) y/o fallos de tutela) y la manifestación de que la información suministrada es veraz y podrá ser verificada. Dicho formato deberá ser suscrito por el representante legal y el Contador Público de la entidad recobrante.
 2. El ingreso del recobro a la etapa de radicación con alertas: Se presenta cuando la información supera algunas de las validaciones con alertas que se verificarán en las etapas subsiguientes. En este caso, también se

generarán los números de identificación de cada recobro y los formatos MYT y MYT-R que correspondan.

3. El no ingreso del recobro a la etapa de radicación: Se presenta cuando la información no supera las validaciones correspondientes”.

(ii) Radicación: (art. 23) “El objeto de esta etapa es presentar ante el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se defina para el efecto, los formatos MYT y MYT-R, junto con los soportes en medio impreso o magnético, que se indicaron en el Título III de la presente resolución, según corresponda. Los formatos se presentarán conforme a las especificaciones técnicas e instructivos que adopte la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social”.

(iii) Preauditoría: (art. 25) “El objeto de esta etapa es verificar que el recobro contenga los soportes mínimos para adelantar la verificación del cumplimiento de los requisitos esenciales para su pago”.

(iv) Auditoría integral: (art. 27) “El objeto de la etapa de auditoría integral es la verificación del cumplimiento de los requisitos esenciales para el pago de los recobros”, de la cual se pueden obtener los siguientes resultados:

“ARTÍCULO 28. RESULTADO DEL PROCESO DE AUDITORÍA INTEGRAL. El resultado de la auditoría integral de las solicitudes de recobro será:

1. Aprobado: El resultado de auditoría aprobado tiene las siguientes variables:

1.1 Aprobado total: Cuando todos los ítems del recobro cumplen con los requisitos señalados en la presente resolución y en el manual de auditoría que se adopte para el efecto.

1.2 Aprobado con reliquidación: Cuando habiendo aprobado todos los ítems del recobro, el valor a pagar es menor al valor recobrado, debido a que existieron errores en los cálculos del valor presentado por la entidad recobrante.

1.3 Aprobado parcial: Cuando se aprobaron para pago parte de los ítems del recobro.

2. No aprobado: Cuando todos los ítems del recobro no cumplen con los requisitos señalados en la presente resolución y en el manual de auditoría que se adopte para el efecto”.

En seguida, se observa que el art. 29 consagró la obligación de comunicar a las entidades recobrantes los resultados de la auditoría, así:

“El resultado de la auditoría integral efectuada a las solicitudes de recobro se comunicará por el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se defina para el efecto, al representante legal de la entidad recobrante, a la dirección electrónica registrada por la entidad recobrante y al domicilio informado por la misma, dentro de los tres (3) días calendario siguientes al cierre efectivo del proceso de verificación. Se conservará copia de la constancia de envío.

PARÁGRAFO. A la comunicación impresa se anexará medio magnético bajo la misma estructura presentada para la radicación, que contendrá en detalle el estado de cada solicitud de recobro y las causales de glosa si hubo lugar a ello, conforme al manual de auditoría”.

A su vez, contra la decisión adoptada por el MSPS, la entidad recobrante puede presentar las objeciones que considere pertinentes, tal como lo señala el art. 31:

“ARTÍCULO 31. OBJECCIÓN A LOS RESULTADOS DE AUDITORÍA.
<Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> La entidad recobrante podrá objetar el resultado de la auditoría integral realizada a los recobros, dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la comunicación del resultado, precisando las razones de la objeción por cada uno de los ítems de cada uno de los recobros. En caso de que se presenten varias glosas a un mismo recobro se deberán radicar y sustentar por una única vez la totalidad de las objeciones.

La objeción no puede versar sobre nuevos hechos ni debatir asuntos diferentes a los contenidos en la comunicación enviada. Las glosas no objetadas se entenderán aceptadas.

Si la entidad recobrante considera que alguna(s) glosa(s) aplicada(s) se pueden desvirtuar con la información contenida en los soportes del recobro, deberá indicar el folio en el cual se encuentra el documento o la información; si por el contrario, los documentos que subsanan las glosas no están dentro de los soportes del recobro, la entidad podrá anexar soportes adicionales a fin de subsanar dichas glosas.

Las objeciones incluirán el número de identificación de la solicitud de recobro asignado inicialmente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Para sustentar la objeción a la glosa de las solicitudes de recobro cuyo resultado de auditoría haya sido notificado en diciembre de 2016, la entidad recobrante dispondrá de un término de cuatro (4) meses, siguientes al recibo de la comunicación del resultado, en los términos del artículo 36 del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. En relación con los recobros cuyo resultado de auditoría haya sido notificado durante el periodo comprendido entre el 1o de julio y el 31 de noviembre de 2016 y sobre los cuales se aplicaron glosas asociadas a extemporaneidad, no presentación del acta de CTC para prestaciones sucesivas y la tecnología en salud No Pos presenta alertas de seguridad, efectividad y calidad emitida por Invima, o su uso no se encuentra autorizado, la entidad recobrante podrá presentar, en los meses de febrero, marzo y abril de 2017, las objeciones correspondientes en los términos del artículo 36 del presente acto administrativo.

Los recobros que se presenten en virtud del presente párrafo transitorio, se deben radicar en consolidados independientes que permitan identificar tal condición”.

Finalmente, se observa que el art. 32 *ib.*, refiere a la respuesta que se debe emitir respecto de las objeciones, así: “El Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se autorice para tal efecto, dentro del mes siguiente a la radicación de la objeción dará respuesta a esta, así como a la información adicional presentada para subsanar otras glosas. El pronunciamiento que allí se efectúe se considerará definitivo”.

Ahora bien, es importante señalar que el art. 66 de la Ley 1753 de 2015 creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), cuyo objeto es el de,

“administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud”.

En razón de lo anterior, y sobre el procedimiento de recobros ante la ADRES, administradora de los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), la Corte Constitucional en el auto 389 de 2021⁹, reiterado en el auto 450 de 2022¹⁰, indicó:

“La Corte señaló que es razonable que el control de los actos administrativos proferidos en el marco del trámite de recobros judiciales por prestaciones no incluidas en el extinto POS (hoy PBS), así como por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS, deba estar a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto, porque el procedimiento de recobro *(i)* es más que una simple presentación de facturas al cobro, en la medida en que constituye un verdadero procedimiento administrativo y *(ii)* concluye con la expedición de un acto administrativo que consolida o niega la existencia de la obligación. Así mismo, la Sala consideró que los asuntos relacionados con el pago de recobros no son controversias de la seguridad social, porque *(i)* no versan sobre la prestación de los servicios de la seguridad social, dado que el servicio ya se suministró y lo pretendido es restablecer el desequilibrio económico entre el Estado y una EPS; y *(ii)* son litigios entre entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social en Salud que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores, razón por la cual no les es aplicable el numeral 4º del artículo 2 del CPTSS, modificado por el artículo 622 del CGP”.

En ese sentido, es claro que, al elevar la reclamación de recobro, la ADRES debe manifestar su voluntad a través de un acto administrativo que consolide o niegue la existencia de la obligación, y este puede ser expreso o tácito.

7. CASO CONCRETO

7.1 Para resolver el asunto bajo examen, se recuerda que la parte demandante pretende obtener el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS y que están relacionadas con los gastos en que ésta incurrió en razón de la cobertura efectiva de servicios no incorporados en el POS (hoy PB), los cuales fueron requeridos por algunos usuarios, y cuyo valor fue asumido integralmente con recursos propios de la EPS.

⁹ C. Const., 389, jul. 22/2021. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹⁰ C. Const., 450, mar. 30/22 M.P Paola Andrea Meneses Mosquera.

En tal medida, para desatar el conflicto de competencias suscitado entre las secciones primera y cuarta de esta corporación, corresponde determinar cuál es la naturaleza de las pretensiones elevadas por la parte actora.

7.2 Así las cosas, al descender a la situación fáctica planteada en la demanda, se observa lo siguiente:

7.2.1 La EPS Coomeva procedió a presentar 3.805 recobros ante el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, teniendo en cuenta que diversas IPS prestaron servicios a los usuarios, y una vez estas presentaron las facturas de venta, la EPS procedió a pagar cada una de ellas con sus recursos.

7.2.2 Según refirió la EPS demandante, pese a que se trató de servicios no incluidos en el POS, cuya prestación obedeció a órdenes judiciales y/o autorizaciones efectuadas por el comité técnico científico CTC, la demandada glosó un gran número de recobros presentados asociados a los servicios prestados, sin que fueran de recibo las causales de rechazo o devolución.

7.2.3 Por lo anterior, la demandante objetó las negaciones a través del Formato MYT 04, por medio del cual se efectuaron las aclaraciones o correcciones correspondientes respecto a las presuntas fallas detectadas por la auditoría o indicando los errores en que ésta incurrió.

7.2.4 Finalmente, la EPS Coomeva recibió por parte del consorcio el resultado de la auditoría correspondiente.

7.3 Conforme con lo explicado en precedencia, se evidencia que la ADRES emitió el pronunciamiento correspondiente respecto de las solicitudes efectuadas por la empresa demandante para obtener el recobro de los servicios de salud por ésta prestados y, a su vez, la EPS Coomeva radicó las objeciones que consideró pertinentes, pese a lo anterior, no obtuvo una respuesta favorable a sus intereses, siendo esta la razón por la cual señala que los 3.805 recobros que son objeto de la presente demanda representan un derecho económico en favor de la EPS que asciende a \$3.723.431.905.

En tal sentido, resulta claro que la ADRES emitió un pronunciamiento respecto de las solicitudes elevadas, constituyendo tales respuestas verdaderos actos administrativos susceptibles de control judicial, pues a través de estos, en síntesis, le negó el reconocimiento de los recobros solicitados, es decir, expresó su voluntad al respecto.

En vista de lo anterior, se recuerda que la Corte Constitucional en el auto 389 de 2021¹¹, reiterado en el auto 450 de 2022¹², indicó que el procedimiento para el recobro de los servicios médicos siempre concluye con la expedición de un acto administrativo que consolida o niega la existencia de la obligación; al efecto señaló:

“La Corte señaló que es razonable que el control de los actos administrativos proferidos en el marco del trámite de recobros judiciales por prestaciones no incluidas en el extinto POS (hoy PBS), así como por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS, deba estar a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto, porque el procedimiento de recobro (*i*) es más que una simple presentación de facturas al cobro, en la medida en que constituye un

¹¹ C. Const., 389, jul. 22/2021. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹² C. Const., 450, mar. 30/22 M.P Paola Andrea Meneses Mosquera.

verdadero procedimiento administrativo y (ii) concluye con la expedición de un acto administrativo que consolida o niega la existencia de la obligación. Así mismo, la Sala consideró que los asuntos relacionados con el pago de recobros no son controversias de la seguridad social, porque (i) no versan sobre la prestación de los servicios de la seguridad social, dado que el servicio ya se suministró y lo pretendido es restablecer el desequilibrio económico entre el Estado y una EPS; y (ii) son litigios entre entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social en Salud que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores, razón por la cual no les es aplicable el numeral 4º del artículo 2 del CPTSS, modificado por el artículo 622 del CGP”.

De igual manera, la Sección Tercera del Consejo de Estado¹³ se ha referido al respecto de la siguiente manera:

“g) Por consiguiente, las declaraciones unilaterales que glosaron las reclamaciones presentadas por la Compañía (...) y que reconocieron el 50% para el recobro de medicamentos, no incluidos en el POS y ordenados por vía de tutela constituyen, sin lugar a duda, actos administrativos particulares y concretos, en los que se reconoció parcialmente los créditos reclamados por la entidad demandante y negó lo que ahora se reclama judicialmente, con lo cual se crearon situaciones jurídicas concretas y obligatorias mientras no sean anuladas por la jurisdicción contencioso administrativa.

Es verdad que las glosas fueron efectuadas por Fisalud pero en nombre y representación del Ministerio de Salud en virtud del encargo fiduciario (Contrato 255 de 4 de diciembre de 2000 y contrato adicional no. 01 de 25 de noviembre de 2002, fls. 154 a 194 y 195 a 200) que ordenó el legislador para manejar la cuenta del Fosyga, debido a que el ministerio conserva la dirección del fondo y la ordenación del gasto tal como lo dispone la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1283 de 1996.

En efecto, el fideicomitente estatal encargó al consorcio, entre otras actividades, la gestión de los recobros de fallos de tutela para su ulterior pago por parte del aquel, lo cual, por tratarse de recursos públicos, necesariamente obligaba al consorcio a auditar las cuentas pendientes por esos conceptos y realizar las glosas respectivas; de ahí que si los acreedores del sector salud no se avenían a subsanar las glosas tenían el deber de enjuiciarlas.

3) Por consiguiente, se entiende que las decisiones de «glosar o rechazar» las solicitudes de recobro por servicios, medicamentos o tratamientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud no POS fueron adoptadas por el Ministerio de Protección Social a través de la fiduciaria y, en tal virtud, constituyeron actos unilaterales susceptibles de ser impugnadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción procesal específicamente preestablecida para el efecto.

4) La jurisprudencia de la Corporación ha sido pacífica en señalar que “(...) la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y esta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional”¹⁵;

¹³ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2005-01546-01, jun.10/2022. M.P. Fredy Ibarra Martínez.

así las cosas, las normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada medio de control no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues, se trata de normas de orden público y de imperativo cumplimiento. 5) Finalmente, se hace hincapié en que los daños reclamados en esta causa provienen de actos administrativos que el demandante cuestiona, básicamente, porque el pago debía ser del 100% y no del 50% de los medicamentos recobrados y se aplicó analógicamente una normativa para otro tipo de recobros, lo cual, sin duda, pone en evidencia que el demandante no hace otra cosa que censurar la legalidad de las decisiones administrativas proferidas por el Ministerio del Protección Social a través del encargo fiduciario, razón por la cual no es procedente la acción de reparación directa incoada en esta oportunidad”.

De manera más reciente, en la sentencia de unificación proferida el 20 de abril de 2023¹⁴, la sección tercera de la corporación de cierre abordó puntualmente el tema de la acción procedente para solicitar el recobro de los servicios de salud no incluidos en el POS, concluyendo lo siguiente:

“10. La primera parte del CCA (hoy CPACA) y algunas disposiciones especiales regulan el procedimiento administrativo, es decir, aquellas reglas que deben cumplir las autoridades o las entidades privadas al ejercer función administrativa y producir sus decisiones (art. 1 CCA, hoy art. 2 CPACA). Por regla general, el procedimiento puede entenderse en tres fases: el inicio de la actuación, el trámite propiamente dicho y la adopción de la decisión –expedición del acto administrativo–. El acto administrativo es una declaración unilateral que se expide en ejercicio de una función administrativa y que produce efectos jurídicos sobre un asunto y, por lo mismo, es vinculante .

El administrador del Fosyga, en ejercicio de función administrativa, decide definitivamente sobre el reconocimiento de los recobros presentados por las EPS por los servicios no cubiertos en el POS, con fundamento en una función administrativa prevista por la ley, cuya constitucionalidad fue ratificada por la Corte Constitucional. La comunicación en la que el administrador del Fosyga daba respuesta a la objeción que presenta la EPS y que terminaba el procedimiento constituye sin duda un acto administrativo .

11. Por ello, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de señalar que la decisión definitiva del administrador del Fosyga –sobre las solicitudes de recobro por concepto de suministro de medicamentos, servicios médicos y prestaciones de salud no incluidos en el POS, autorizados por el Comité Técnico Científico o por fallos de tutela– es un acto administrativo. En consecuencia, la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga, frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. La acción de reparación directa no puede interponerse sin límite , ni restar –por su uso indiscriminado– eficacia a las demás acciones contenciosas. Esta sentencia busca garantizar la unidad de interpretación respecto de la acción procedente para solicitar la responsabilidad derivada de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga. Por ello, será referente

¹⁴ C.E., Sec. Tercera, Sent. 25000-23-26-000-2012-00291-01, abr.20/2023. M.P. Guillermo Sánchez Luque.

para resolver todas las controversias en curso a las que les aplique el régimen legal que fue estudiado en el fallo”.

Así pues, lo primero que resulta claro en este asunto es que en medio de la controversia existen actos administrativos emanados de la ADRES, que definieron de manera negativa lo relativo a los recobros pretendidos, siendo la legalidad de estas decisiones la que se debe analizar y, por ende, el medio de control adecuado para el efecto es el de nulidad y restablecimiento contra estos actos.

En tal sentido, es preciso recordar, tal y como lo ha indicado el Consejo de Estado, que la fuente del daño es la que determina el medio de control procedente, de ahí que, “las normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada tipo de acción no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues se trata de normas de orden público y de imperativo cumplimiento”; por tal razón, la citada entidad indicó:

“La jurisprudencia de la Corporación ha sido pacífica en señalar “que la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y ésta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional”. En este sentido, las normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada tipo de acción no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues se trata de normas de orden público y de imperativo cumplimiento.

Bajo esta óptica, se debe recordar que, si la causa del daño proviene de la ilegalidad de una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, es decir, un acto administrativo, la acción procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho. Por el contrario, si la fuente del daño es, por ejemplo, un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación de un inmueble la acción idónea será la reparación directa, pretensión que, excepcionalmente, procede para demandar el resarcimiento de perjuicios por un acto administrativo legal, siempre que el fundamento de la acción resida en razones que revelen el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas.

En ese orden de ideas, es menester de la Sala individualizar el daño alegado en el presente proceso y determinar su fuente, con el propósito de establecer la procedencia o no de la acción de reparación directa”¹⁵.

7.4 Ahora bien, en lo que respecta a la naturaleza parafiscal de lo que en seguridad social en salud se denomina unidad de pago por capitación –UPC, y con base en la cual la sección primera considera que el presente asunto no es de su conocimiento, sino de la sección cuarta, es preciso señalar lo siguiente.

La UPC se encuentra definida en la Ley 100 de 1993 de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 182. DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. Las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

¹⁵ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2010-00255, nov. 19/2021 M.P Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el Plan de Salud Obligatorio para cada afiliado, el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a cada Entidad Promotora de Salud un valor per cápita <sic>, que se denominará Unidad de Pago por Capitación UPC. Esta Unidad se establecerá en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería, y será definida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los estudios técnicos del Ministerio de Salud.

PARÁGRAFO 1o. <sic> Las Entidades Promotoras de Salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad”.

Por su parte, el Consejo de Estado¹⁶ al hacer referencia a la naturaleza de las UPC, indicó:

“Bajo este esquema normativo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han concluido, de manera reiterada, que los recursos que recaudan las EPS, en nombre de la ADRES, antes Fosyga, y con los cuales se cubren las UPC, son recursos parafiscales y, por tanto, tienen naturaleza pública y una destinación específica. Por lo tanto, no se pueden considerar como rentas propias de las EPS, incluso una vez sean reconocidas por la ADRES, para que sean transferidas o apropiadas por las EPS a efectos de cubrir el aseguramiento en salud de sus usuarios”.

No obstante, tal como se ha indicado a lo largo de este proveído, la presente controversia gira en torno al recobro de los servicios de salud no incluidos en el POS y que fueron asumidos directamente por la entidad demandante, por tanto, en ningún momento está en discusión lo relacionado con los recursos que recaudó la EPS que pertenecen al sistema general de seguridad social en salud.

En vista de lo anterior, si bien tales recaudos efectuados para cubrir la prestación de los servicios incluidos en el plan obligatorio de salud de los afiliados son de naturaleza parafiscal, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional¹⁷ y el Consejo de Estado¹⁸, lo cierto es que la demanda presentada por Coomeva en esta oportunidad no está dirigida de ningún modo a controvertir la legalidad de decisiones relacionadas con las UPC, ni tiene relación con las cotizaciones o aportes recaudados, sino exclusivamente con los recobros de los servicios que prestó por fuera del plan de beneficios y que fueron asumidos con sus propios recursos, no con aquellos que corresponden a las UPC.

En tal sentido, no le asiste razón a la sección primera en sus argumentos, teniendo en cuenta que en este asunto no está en discusión un asunto de naturaleza parafiscal como lo son las UPC.

¹⁶ C.E. S. de Consulta, Conc. 2021-00013, may.20/2021. M.P. Edgar González López.

¹⁷ C. Const. Sent. C-1040 de 2003.

¹⁸ C.E. S. de Consulta, Conc. 2021-00013, may.20/2021. M.P. Edgar González López.

Sobre este asunto, se observa que la sección primera del Consejo de Estado¹⁹ ha decidido de fondo controversias como la presente, resolviendo si le asiste o no razón a diversas EPS respecto de los recobros efectuados por concepto de medicamentos y servicios prestados fuera del POS, dispuestos por el CTC o por sentencias de tutela, y de igual manera ha analizado conciliaciones judiciales al respecto.

7.5 Corolario de lo expuesto, la sala plena concluye que el conocimiento del presente asunto corresponde a la sección primera de esta corporación, pues el medio de control bajo el cual se debe tramitar lo pretendido es el de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos emanados de la ADRES que definieron lo relativo a los recobros pretendidos, por lo que corresponderá a esa sección adecuar la actuación como corresponda.

8. CONCLUSIÓN

La sala plena considera que el conocimiento del presente asunto corresponde a la sección primera de la corporación, dado que: **(i)** el medio de control bajo el cual se debe tramitar lo pretendido es el de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de los actos administrativos emanados de la ADRES que definieron lo relativo a los recobros pretendidos; **(ii)** la presente controversia no gira en torno a lo relacionado con los recursos que recaudó la EPS y que pertenecen al sistema general de seguridad social en salud, con los cuales se cubren las UPC y que son los que cuentan con naturaleza parafiscal; y **(iii)** por cuanto a la sección primera le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que no estén asignados a otras secciones.

Por lo tanto, se ordenará la remisión del proceso al despacho del magistrado César Giovanni Chaparro Rincón de la sección primera de esta corporación, atendiendo las reglas de reparto señaladas en el Decreto 2288 de 1989, dado que la controversia suscitada es de aquellas que no se encuentran asignadas a otra sección del tribunal.

Finalmente, se deja constancia que esta providencia aprobada por la Sala Plena del Tribunal, será suscrita únicamente por el magistrado ponente y por el señor Presidente de la Corporación, conforme a lo dispuesto en tal sentido en sesión de 4 de septiembre de 2017.

9. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena,

RESUELVE

PRIMERO.– **DIRIMIR** el conflicto de competencia negativo suscitado entre la Sección Primera y la Sección Cuarta de este Tribunal, disponiendo que la competente para conocer y decidir el presente proceso es la sección primera de la corporación, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.– Por la secretaría **REMÍTASE** inmediatamente el presente proceso al despacho del magistrado César Giovanni Chaparro Rincón, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

¹⁹ C.E., Sec. Primera, Sent. 25000-23-24-000-2010-00225-01, dic.02/2021. M.P. Hernando Sánchez Sánchez; Auto 11001-03-24-000-2005-00264-01, jun.09/2022. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

Firmado electrónicamente
JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Presidente

Nota: Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la sala plena en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica por el presidente la corporación y el magistrado ponente mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

Magistrado Ponente: HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN

Bogotá, D.C, nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado:	25000 – 23– 15 – 000 –2020– 00162 – 00
Demandante:	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se encuentra el expediente de la referencia para decidir la solicitud de adición elevada por la apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, respecto al auto de 22 de noviembre de 2023, por medio de la cual este despacho declaró la carencia actual de objeto en el conflicto de competencia de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Del trámite relevante

1.La demanda fue radicada el 15 de agosto de 2018, correspondiéndole al Juzgado 43 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, conocer del proceso.

2.El 15 de mayo de 2019, el Juzgado emitió sentencia mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda. En la misma diligencia la apoderada de la parte demandada interpuso recurso de apelación. La Juez lo concedió en efecto suspensivo.

3.El 10 de julio de 2019, la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró su falta de competencia para conocer del proceso, y ordenó remitirlo a la Sección Segunda de la misma corporación.

4.El 12 de febrero de 2020, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró su falta de competencia y propuso un conflicto de competencias negativo.

5.El 2 de marzo de 2020, el proceso fue asignado al Despacho el Magistrado Ponente, con el fin de dirimir la controversia suscitada entre la Sección Cuarta y la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

6.El 17 de marzo de 2021, el apoderado de la entidad demandada, allegó memorial desistiendo del recurso de apelación.

7. El 22 de noviembre de 2023, este despacho declaró la carencia actual de objeto del conflicto de competencia de la referencia.

8. El 28 de noviembre de 2023, la apoderada de la parte demandada radicó solicitud de adición al auto de 22 de noviembre de 2023.

1.2. De la decisión objeto de la petición de adición

Mediante auto del 22 de noviembre de 2023, este despacho declaró la carencia actual de objeto en el conflicto de la referencia en los siguientes términos:

Descendiendo en el caso en concreto, el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, remitiendo el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. No obstante, se propuso un conflicto negativo de competencias entre la Sección Cuarta y Segunda del Tribunal, correspondiéndole a este despacho dirimirlo. Posterior a ello, la accionada presentó memorial mediante el cual manifiesta el desistimiento del recurso.

Así las cosas, existe carencia actual de objeto en el conflicto de competencias propuesto entre las Secciones del Tribunal,

toda vez que el pronunciamiento de este Despacho no surtirá ningún efecto jurídico en el presente proceso.

Es por esto que, atendiendo a la solicitud de desistimiento del recurso, encuentra este Despacho que existe la carencia actual de objeto, y por tal motivo lo declarará y devolverá al Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta- para lo de su competencia.

1.3. De la petición de adición

El 28 de noviembre de 2023, la apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP-, solicitó la adición del auto de 22 de noviembre de 2023, al solicitar que el despacho se pronunciara sobre el desistimiento del recurso de apelación presentado el 17 de marzo de 2021, como puede verse a continuación:

Sin embargo, como se puede evidenciar, en la parte resolutive no existe pronunciamiento expreso sobre la aceptación del desistimiento del recurso de apelación presentado el 17 de marzo de 2021, haciendo necesario que el Honorable Tribunal resuelva expresamente al respecto.

PETICIONES

Primera- Solicito se me reconozca personería para actuar

Segunda- Solicito se adicione la providencia del 22 de noviembre del 2023 y se resuelva expresamente la aceptación del desistimiento presentado por la UGPP al recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la figura de adición de las providencias

El artículo 285 del Código General del Proceso – en adelante CGP – aplicable en virtud de lo normado en el artículo 306 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ – en adelante CPACA – dispone en lo relativo a la figura de la adición de las providencias lo siguiente:

Artículo 287. Adición. Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal. (Subrayado y resaltado fuera del texto)

Ahora bien, en lo que respecta a la ejecutoria de las providencias el artículo 302 *ibidem* establece:

Artículo 302. Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.

Según la norma en precedencia la adición tiene como objeto la resolución de un punto que no fue objeto de pronunciamiento en la providencia. Así mismo

¹ **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

la disposición citada determina que la figura de la adición procede de oficio o a petición de parte dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia.

El *sub lite* se trata de una petición de adición, pues lo que pretende el apoderado de la parte accionada es que se resuelva un asunto, que a su juicio, no fue objeto de discusión ni resolución en el auto de 22 de noviembre de 2023.

Ahora bien, en el presente caso se advierte que la providencia del 22 de noviembre de 2023 fue notificada por estado el 24 de noviembre de la misma anualidad, motivo por el cual se contaba hasta el 29 de noviembre del mismo año para solicitar la adición y dado que la apoderada de la parte demandada allegó la solicitud el 28 de noviembre de 2023, es procedente su estudio de fondo.

2.2. Del caso concreto

Observa el despacho que el auto de 22 de noviembre de 2023 resolvió declarar la carencia actual de objeto del conflicto de la referencia, en virtud del memorial del desistimiento del recurso de apelación allegado el 17 de marzo de 2021.

La demandada en la solicitud de adición al auto de 22 de noviembre de 2023, requirió que este despacho se pronunciara expresamente del desistimiento del recurso de apelación en el proceso que dio origen al conflicto de competencias.

El artículo 158 del CPACA, referente a los conflictos de competencia establece

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.** (resaltado realizado por el despacho)

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.

Así las cosas, para el despacho es claro que en el auto de 22 de noviembre de 2023 no podía pronunciarse respecto al desistimiento del recurso de apelación que dio origen al conflicto de competencias, ya que el auto que resuelve el conflicto debe referirse exclusivamente a los factores de competencias administrativas, mas no puede avocar conocimiento para referirse al desistimiento del recurso de apelación en el proceso de Nulidad y restablecimiento del derecho surgido entre la Contraloría General de la Republica y la UGPP. Por lo tanto, se devolverá el expediente al Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. para que se pronuncie sobre el desistimiento del recurso de apelación

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

PRIMERO: NO ACCEDER A LA SOLICITUD DE ADICION del auto de 22 de noviembre de 2023.

SEGUNDO: Se acepta la renuncia de Carlos Arturo Orjuela Góngora, identificado con numero de cedula 17174115 y tarjeta profesional 6.491, quien actuó como apoderado de la parte demandada.

TERCERO: Se le reconoce personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia a Gloria Ximena Arellano Calderón, identificada con numero de cedula 31.578.572 y tarjeta profesional 123.175, en virtud del artículo 74 del

Código General del Proceso y del poder general contenido en la escritura pública 0172 de la notaría 73 de Bogotá D.C.

CUARTO: La presente providencia se notificará a los siguientes correos electrónicos.

Al demandante:

- notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co

Al demandado:

- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
- garellano@ugpp.gov.co
- mya.abogados.sas@gmail.com

QUINTO: En firme esta providencia **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN

Magistrado

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

AJPG



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN B**

Magistrado Ponente: HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN

Bogotá D.C, nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado:	25000 – 23 – 15 – 000 – 2022 – 00224 - 00
Demandante:	SERVICIOS JURIDICOS DE OCCIDENTE SAS
Demandado:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Medio de control:	REPARACION DIRECTA
Asunto:	CONFLICTO DE COMPETENCIA

Se encuentra al despacho para el resolver el conflicto negativo de competencia, controversia suscitada entre el Juzgado Sesenta y Cinco (65) administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. -Sección Tercera-, y el Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C. -Sección Primera-, para conocer del medio de control presentado por Servicios Jurídicos de Occidente S.A.S, contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

I. ANTECEDENTES

1.1 De la demanda

Servicios Jurídicos de Occidente S.A.S, a través de apoderado judicial presentó acción de reparación directa contra la Superintendencia de Industria y Comercio, a fin de que se accediera a las siguientes pretensiones:

1.2. Pretensiones de la demanda.

PRIMERA: Se declare que la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, DELEGATURA PARA ASUNTOS JURISDICCIONALES, es administrativamente responsable por error judicial por errónea interpretación del orden jurídico dentro del proceso que se impuso una multa, con ocasión al incumplimiento a

lo ordenado en un fallo dentro del proceso jurisdiccional de acción de protección al consumidor.

SEGUNDA: Se declare que la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN USO DE SUS FACULTADES JURISDICCIONALES, es civil, administrativa y patrimonialmente responsable por los daños causados a la sociedad SERVICIOS JURIDICOS DE OCCIDENTE S.A.S, con ocasión de la expedición del auto 71292 del 11 de julio de 2018 (consecutivo 19), por medio del cual se impuso una multa y auto 00094943 del 13 de septiembre de 2019, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición.

Como consecuencia de la anterior declaración

PRIMERA: Se revoque la multa impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio delegatura de asuntos jurisdiccionales mediante auto 71292 del 11 de julio de 2018 y 00094943 del 13 de septiembre de 2019.

SEGUNDA: Se ordena a la entidad demandada Superintendencia de Industria y Comercio delegatura de asuntos jurisdiccionales a abstenerse del cobro de la multa impuesta.

TERCERO: Que la sentencia se cumpla dentro de los términos y condiciones establecidas en los artículos 187, 189, 192 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO: Condénese en costas a la parte demandada.

1.3. De los hechos de la demanda

El fundamento fáctico de la demanda es el que se transcribe a continuación:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio, mediante fallo del 1 de septiembre de 2017, declaró que la Sociedad Servicios Jurídicos de Occidente S.A.S, vulneró los derechos del consumidor del señor Rubén Darío Vásquez Marín, con ocasión del proceso verbal sumario de acción de protección al consumidor.

2. La Superintendencia de Industria y Comercio, Ordenó a la Sociedad Servicios Jurídicos S.A.S, que a título de efectividad de la garantía dentro de los 15 días hábiles siguientes a la presente diligencia proceda a (i) Reembolsar el valor cancelado desde el 25 de agosto de 2015 hasta el 25 de agosto de 2016 respecto del descuento salarial mensual del \$17.000 debidamente indexado (ii) dar por terminado el contrato de afiliación N° 4172 del 1 de mayo de 2011 (iii) informar de la cesación de descuentos a la sección de nómina del Ejército Nacional a partir del mes de septiembre de 2017 y (iv) expedir el respectivo paz y salvo.

3. En el numeral cuarto del fallo de fecha 01 de septiembre de 2017, dispuso que el cumplimiento de la orden que se imparte en esta sentencia deberá ser acreditado por la demandada, dentro de los

cinco (5) días siguientes contados a partir de la expiración del plazo otorgado en los artículos precedentes.

4. En el numeral quinto, dispuso que el incumplimiento de la orden impartida dará lugar a la imposición de las sanciones contempladas en el Estatuto del Consumidor, específicamente en los términos del literal A del numeral 11 del artículo 58 de la ley 1480 de 2011.

5. Que mediante auto 71292 del 11 de julio de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio declaró que la Sociedad Servicios Jurídicos de Occidente, incumplió las órdenes impartidas por esta entidad mediante sentencia proferida en audiencia del 1 de septiembre de 2017.

6. En el citado auto se impuso a título de multa la suma de treinta y dos millones doscientos cincuenta y cuatro mil ciento treinta y cuatro pesos (\$32.254.134,00) correspondiente a doscientos ochenta y nueve días de mora (289).

7. Ante la anterior decisión el día 18 de julio de 2018, la Sociedad Servicios Jurídicos de Occidente, interpuso recurso de reposición, en la cual se manifestó la imposibilidad de darle cumplimiento al fallo, por cuanto la entidad no contaba con números de cuenta del demandante, así como tampoco con números de teléfono o dirección de contacto la cual le permitiera localizar al actor y así darle cumplimiento a lo ordenado por parte de la Superintendencia, toda vez que el abonado telefónico que reposaba en la afiliación del señor Vásquez Marín, se encontraba fuera de servicio para la época de los hechos.

8. En el mes de diciembre del año 2017, se presentó ante la dirección de nómina del Ejército Nacional, la novedad de retiro, para así darle cumplimiento a lo ordenado por parte de la Superintendencia, hecho que fue debidamente certificado por parte del empleador.

9. Ante la imposibilidad de contactar al señor Rubén Darío Vásquez Marín, para realizar el reembolso del dinero El día 31 de agosto de 2018, se realizó consignación de depósitos judiciales N 225683880 por valor de doscientos veintiuno mil pesos (\$221000).

10.El abonado telefónico que registró el señor Rubén Darío Vásquez Marín, fue 3124676099, sin embargo ese número se encuentra registrado a nombre de otra persona según información consultada.

11.Mediante auto 67041 del 03 de julio de 2019, se ordenó la entrega del título judicial en favor del demandante.

12.Mediante aviso de fecha 19 de noviembre de 2019, recibido el 25 de noviembre de 2019 la Superintendencia de industria y

comercio, notificó cobro persuasivo, cobrando como intereses de mora la suma de \$420.000.

13.al momento de imponer la multa a mi representada, La Superintendencia no tuvo en cuenta los elementos de graduación de la multa conforme lo ha dispuesto el parágrafo 1 del artículo 61 de la ley 1480 de 2011

14.De lo anterior se desprende una evidencia La Superintendencia de Industria y Comercio, delegada de asuntos jurisdiccionales, con la expedición del auto 71292 del 11 de julio de 2018 (consecutivo 19), por medio del cual se impuso una multa y oficio 00094943 del 13 de septiembre de 2019, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición, incurrió en error jurisdiccional, contemplado en el artículo 65 de la ley 270 de 1996, por cuanto interpretó de manera errónea el ordenamiento jurídico, desconociendo lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 61 de la ley 1480 de 2011.

(...)

1.4. Del trámite procesal.

1. El 17 de julio de 2020, fue radicado el medio de control de reparación directa, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera-, bajo el radicado 11001-33-43-065-2020-00163-00.
2. El 24 de marzo de 2020, el Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera-, declaró su falta de competencia y ordenó remitir a los Juzgados Administrativos de la Sección Primera para lo de su competencia.
3. El 28 de julio de 2021, le correspondió el conocimiento del proceso al Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Primera-, bajo el radicado 11001-33-34-006-2021-00261-00.
4. El 4 de febrero de 2022, el Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Primera-, declaró su falta de competencia y promovió conflicto negativo de competencia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

II. DE LAS MANIFESTACIONES DE FALTA DE COMPETENCIA

2.1 Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera

El 24 de marzo de 2020, el Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera, declaró su falta de competencia para conocer del proceso que dio origen al conflicto del expediente de la referencia, debido a que se trataba de un asunto que debió ser promovido bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al señalar:

Al revisar los hechos y pretensiones de la demanda, se observa que el demandante refirió que la entidad demandada realizó una interpretación errónea del orden jurídico dentro del proceso en que se impuso una sanción, por lo que pretende a título de restablecimiento de derecho que se revoque la multa impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio en el auto No.00094943 del 13 de septiembre de 2019, que resolvió el recurso de reposición contra el auto No.71292 del 11 de julio de 2018.

De lo antedicho, se tiene que el actor está cuestionando la legalidad de los actos proferidos y el sentido de las decisiones allí proferidas por la demandada, más no un hecho u omisión en dicho trámite que sea objeto de estudio a través del medio de control de reparación directa.

Así las cosas, se advierte que el medio de control idóneo para el presente asunto, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, asunto que es de conocimiento de la Sección Primera, por las siguientes razones:

(...)

Así las cosas, el reparto de los asuntos a conocer por cada grupo de juzgados se realiza según la correspondencia que entre ellos existe con las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Por todo lo expuesto, el conocimiento del asunto objeto de estudio le atañe a los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C.- Sección Primera, razón por la cual, el Despacho en aplicación del inciso 5 del Artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ordenará remitir el presente proceso al Competente, por medio de la Oficina de Apoyo Judicial de Bogotá D.C.

2.2 Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Primera-

El 4 de febrero de 2022, el Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Primera-, declaró la falta de competencia de la Sección Primera para conocer del medio de control y propuso el conflicto de competencias ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de la siguiente manera:

(...)

En el presente caso se pretende cuestionar el auto 71292 del 11 de julio de 2018, por medio de la cual se impuso una multa a la sociedad demandante por incumplir las órdenes impartidas en la sentencia proferida en audiencia realizada el 1º de septiembre de 2017, decisión proferida por la Coordinadora del Grupo de Trabajo para la verificación del cumplimiento de la Delegatura para asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio y el Auto 00941943 de 13 de septiembre de 2019 que resolvió el recurso de reposición, razón por la cual corresponde al Despacho determinar la naturaleza de tales decisiones.

Revisado el contenido de las decisiones antes indicadas el Despacho advierte que las mismas fueron proferidas en el curso del proceso judicial verbal sumario que se adelantó por violación de los derechos a los consumidores por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de funciones jurisdiccionales, cuya facultad se encuentra prevista en el numeral 11 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, el cual es del siguiente tenor literal:

(...)

De acuerdo con la anterior tesis jurisprudencial que el Despacho prohíja, los autos que se pretenden controvertir no tienen el carácter de actos administrativos, por cuanto no fueron expedidos por la Superintendencia demandada en ejercicio de las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control, sino que hacen parte del proceso judicial que aquella adelantó, en virtud de las facultades jurisdiccionales de las que ha sido investida.

(...)

De acuerdo con la anterior disposición y acudiendo al criterio orgánico, es indudable que los autos 71292 del 11 de julio de 2018, por medio de la cual se impuso una multa y 00941943 de 13 de septiembre de 2019 que resolvió el recurso de reposición, son providencias judiciales no pasibles de enjuiciamiento a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como se interpretó por parte del Juzgado que ordenó la remisión del presente proceso.

Por tanto, resultaba procedente que la parte demandante promoviera el medio de control de reparación directa para reclamar

la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, por error jurisdiccional y, la consecuente reparación de perjuicios, respecto de la actuación que como Juez adelantó la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de las facultades jurisdiccionales que le fueron atribuidas.

Además, llama la atención de este Despacho que mediante auto de 25 de noviembre de 2020, el Juzgado Sesenta y Cinco Administrativo de este Circuito, inadmitió la demanda para que fuera subsanada, razón por la cual le estaba vedado sustraerse de la competencia, porque debió dar aplicación al principio de perpetuatio jurisdictionis, previsto en el artículo 27 del Código General del Proceso, según el cual, el juez una vez avoca conocimiento de la actuación no puede variarla o modificarla.

Así las cosas, considera el Despacho que el conocimiento del presente asunto corresponde al Juzgado Sesenta y Cinco de este Circuito de Judicial – Sección Tercera, toda vez que el medio de control de reparación directa resulta procedente, por cuanto los autos que impusieron la multa no son actos administrativos sino providencias judiciales.

Es así, como se propone el conflicto de competencia negativo, procediendo a remitir el expediente a la Secretaria General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que se pronuncie al respecto.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

El magistrado sustanciador es competente para dirimir el conflicto de competencia, conforme al inciso cuarto del artículo 158 del CPACA (modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021), por tratarse de un asunto suscitado entre jueces administrativos del mismo distrito judicial.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver si la competencia para conocer del medio de control de reparación directa, promovido por Servicios Jurídicos de Occidente S.A.S, contra la Superintendencia de Industria y Comercio, corresponde al Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera-, o al Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Primera-.

3.3. De la competencia de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

El Decreto 2288 de 1989 “Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”, establece las competencias de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de la siguiente manera:

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.

2. Los electorales de competencia del Tribunal.

3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986. (...)

(...)

SECCIÓN TERCERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:

1. De reparación directa y cumplimiento.

2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.

3. Los de naturaleza agraria.

(...)

De esta forma, la Sección Primera resuelve los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que no son de conocimiento de las demás secciones y la Sección Tercera de los procesos concernientes al medio de control de reparación directa, controversias contractuales y los de naturaleza agraria.

3.4. Del acto administrativo y el acto jurisdiccional

La Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-189/98¹, encuentra grandes diferencias entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, al considerar:

Existen elementos formales que permiten establecer una diferencia entre ambos tipos de actos. De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza de sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces. En efecto, lo propio del juez es que no sólo debe estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos. Desde el punto de vista constitucional, la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional es en el fondo el carácter definitivo o no de la decisión tomada por la autoridad estatal.

3.5. Del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y la reparación directa

El artículo 138 del CPACA, define la acción de nulidad y restablecimiento de derecho como el medio de control por medio del cual se solicita la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho y que a su vez se podrá solicitar que se indemnicen los daños que el solicitante considere haber sufrido, a su vez, el artículo 140 del CPACA, relaciona el medio de control de reparación directa con la cláusula de responsabilidad de Estado, contenida en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, indicando que la persona que considere haya sufrido un daño antijurídico producido por la acción u omisión de agentes del Estado podrá acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para el resarcimiento del daño a través de este medio.

¹ Corte Constitucional - Sentencia C-189/98 MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero, 6 de mayo de 1998

El Consejo de Estado en sentencia del 21 de noviembre de 2018² diferenció los medios de control de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, al indicar:

De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la jurisprudencia de esta Corporación, la escogencia de los medios de control en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido, al punto de que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal y la reparación directa en los casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad.

Así mismo, en auto del 27 de febrero de 2019³, preciso el uso de los medios de control de la siguiente manera:

Así, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal, en tanto que el medio de control de la reparación directa procede en los casos en los que la causa de las pretensiones se deriva de un hecho, una omisión, una operación administrativa.

Sin embargo, se ha considerado que el medio de control de reparación directa procede excepcionalmente cuando se pretende la condena por los perjuicios causados con la expedición y ejecución de un acto administrativo sobre el que no se discute su legalidad, o por la ejecución de una acto administrativo general que fue declarado nulo, pero siempre que entre dicho acto y la situación individual no haya mediado un acto administrativo de carácter particular, pues en esta última situación el medio de control idóneo para reclamar el reconocimiento de tales perjuicios es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo tanto, el juez de instancia, previo a admitir el medio de control, deberá analizar las pretensiones y hechos de la demanda, para de esta forma determinar si el medio de control incoado fue el correcto, ya que este no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido.

² Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección “B”, Rad 08001-23-33-000-2016-0889-01(62117), C.P Marta Nubia Velásquez Rico (E), Sentencia de 21 de noviembre de 2018.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección “A”, Rad 08001-23-33-000-2015-00721-01 (60161) C.P María Adriana Marín, auto del 27 de febrero de 2019

3.6. De la función jurisdiccional de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-

El artículo 24 del Código General del Proceso en su artículo 24, le asigna funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de industria y comercio, al indicar:

Artículo 24. Ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativa:

Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos que versen sobre:
 - a) Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor
 - b) Violación a las normas relativas a la competencia desleal.

La Ley 1480 de 2011, “por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones” establece las funciones jurisdiccionales de la SIC, al manifestar:

ARTÍCULO 56. ACCIONES JURISDICCIONALES. Sin perjuicio de otras formas de protección, las acciones jurisdiccionales de protección al consumidor son:

1. Las populares y de grupo reguladas en la Ley 472 de 1998 y las que la modifiquen sustituyan o aclaren.
2. Las de responsabilidad por daños por producto defectuoso, definidas en esta ley, que se adelantarán ante la jurisdicción ordinaria.
3. <Numeral corregido por el artículo 5 del Decreto 2184 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 18 de esta ley o por información o publicidad engañosa,

independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.

Por lo tanto, deberá estudiar el Juzgado los actos a fin de determinar el trámite a seguir, si el proceso es contra un acto administrativo o contra un acto que desarrolló la Superintendencia de Industria y Comercio en uso de las facultades jurisdiccionales que la ley le ha otorgado.

3.7. Caso concreto.

En el caso bajo análisis, Servicios Jurídicos de Occidente S.A.S pretende que se declare que la delegatura para asuntos jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio es administrativamente responsable por error judicial por errónea interpretación del orden jurídico dentro del proceso que impuso una multa y se revoque la multa impuesta.

El Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera, no avocó el conocimiento del proceso argumentando que se trataba de un asunto que se debía tramitar bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo tanto, era competencia de la Sección Primera

El Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Primera-, declaró su falta de competencia, ya que los actos demandados no son susceptibles de ser recurridos por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al haber sido expedidos en ejercicio de las funciones jurisdiccionales que tiene la SIC.

Sobre el Error Judicial, la jurisprudencia ha establecido que:

(...) En cuanto a la configuración del primero de estos, es decir, del error jurisdiccional, la mencionada ley estatutaria dispone que es necesario que concurran los siguientes elementos: i) que el error esté contenido en una providencia judicial, ii) que ésta sea proferida por un funcionario investido de autoridad judicial y iii) que el afectado haya interpuesto contra la citada providencia los recursos procedentes. **Es preciso anotar que se incurre en error judicial en providencias por medio de las cuales se interpreta, se declara o se hace efectivo el derecho. Esta clase de responsabilidad también se hace extensiva a los errores en que incurran los demás agentes del Estado que, sin pertenecer a la Rama Jurisdiccional, cumplan la función de administrar justicia.** El error judicial puede ser de hecho o de derecho, en este

último caso por interpretación errónea, falta de aplicación o indebida aplicación de la norma procedente⁴ (...)

El despacho retomara los siguientes hechos, que tienen relevancia en el análisis sustancial a desempeñar:

1. El 1 de septiembre de 2017, la SIC en uso de sus facultades jurisdiccionales que le otorgó la ley, resolvió que Servicios Jurídicos de Occidente S.A.S vulnero derechos del consumidor y ordenó reembolsar a Rubén Darío Vásquez ciertas sumas de dinero, debidamente indexados.
2. El 11 de julio de 2018 la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la SIC, a través del auto 71292 declaró el incumplimiento de las ordenes contenidas en la sentencia de 2017 y sanciono a Servicios Jurídicos de Occidente S.A.S por \$32.254.134,00.
3. El 13 de septiembre de 2019, la delegatura para asuntos jurisdiccionales de la SIC, resolviendo un recurso sobre el auto 71292 de 11 de julio de 2018, resolvió confirmar el auto controvertido.

Así las cosas, el despacho encuentra que los autos controvertidos fueron expedidos por la SIC en uso de sus facultades jurisdiccionales, por tal motivo no eran susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al no ser actos administrativos sino actos jurisdiccionales; por lo tanto, en virtud de que el Consejo de Estado, en múltiples oportunidades ha mencionado que la acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o a un acto administrativo⁵, el conocimiento de la acción origen del conflicto le corresponderá al Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera.

Conforme a lo mencionado y en mérito de lo expuesto, el despacho:

RESUELVE

PRIMERO: DIRIMIR EL CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA suscitado entre el Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera y Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, Rad 76001-23-31-000-2006-00871-01(36634) C.P Carlos Alberto Zambrano, sentencia de 16 de julio de 2015

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera "Subsección C" Rad. 25000-23-26-000-2010-000-2601(44809) CP. Nicolás Yepes Corrales, Sentencia de 28 de febrero de 2020

de Bogotá -Sección Primera-, y en tal sentido **DISPONER** que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado por Servicios Jurídicos de Occidente S.A.S debe ser conocido por el Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Tercera-.

SEGUNDO: REMITIR el expediente de la referencia a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que proceda a efectuar el reparto al Juzgado Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Primera-.

TERCERO: Notifíquese la presente decisión en los términos del artículo 201 del CPACA a las partes y al Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Primera-.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Magistrado Ponente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma de la Corporación denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

AJPG



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

Magistrado Ponente: HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN

Bogotá, D.C, nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado:	25000 – 23– 15 – 000 –2020– 00162 – 00
Demandante:	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se encuentra el expediente de la referencia para decidir la solicitud de adición elevada por la apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, respecto al auto de 22 de noviembre de 2023, por medio de la cual este despacho declaró la carencia actual de objeto en el conflicto de competencia de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Del trámite relevante

1.La demanda fue radicada el 15 de agosto de 2018, correspondiéndole al Juzgado 43 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, conocer del proceso.

2.El 15 de mayo de 2019, el Juzgado emitió sentencia mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda. En la misma diligencia la apoderada de la parte demandada interpuso recurso de apelación. La Juez lo concedió en efecto suspensivo.

3.El 10 de julio de 2019, la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró su falta de competencia para conocer del proceso, y ordenó remitirlo a la Sección Segunda de la misma corporación.

4.El 12 de febrero de 2020, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró su falta de competencia y propuso un conflicto de competencias negativo.

5.El 2 de marzo de 2020, el proceso fue asignado al Despacho el Magistrado Ponente, con el fin de dirimir la controversia suscitada entre la Sección Cuarta y la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

6.El 17 de marzo de 2021, el apoderado de la entidad demandada, allegó memorial desistiendo del recurso de apelación.

7. El 22 de noviembre de 2023, este despacho declaró la carencia actual de objeto del conflicto de competencia de la referencia.

8. El 28 de noviembre de 2023, la apoderada de la parte demandada radicó solicitud de adición al auto de 22 de noviembre de 2023.

1.2. De la decisión objeto de la petición de adición

Mediante auto del 22 de noviembre de 2023, este despacho declaró la carencia actual de objeto en el conflicto de la referencia en los siguientes términos:

Descendiendo en el caso en concreto, el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, remitiendo el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. No obstante, se propuso un conflicto negativo de competencias entre la Sección Cuarta y Segunda del Tribunal, correspondiéndole a este despacho dirimirlo. Posterior a ello, la accionada presentó memorial mediante el cual manifiesta el desistimiento del recurso.

Así las cosas, existe carencia actual de objeto en el conflicto de competencias propuesto entre las Secciones del Tribunal,

toda vez que el pronunciamiento de este Despacho no surtirá ningún efecto jurídico en el presente proceso.

Es por esto que, atendiendo a la solicitud de desistimiento del recurso, encuentra este Despacho que existe la carencia actual de objeto, y por tal motivo lo declarará y devolverá al Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta- para lo de su competencia.

1.3. De la petición de adición

El 28 de noviembre de 2023, la apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP-, solicitó la adición del auto de 22 de noviembre de 2023, al solicitar que el despacho se pronunciara sobre el desistimiento del recurso de apelación presentado el 17 de marzo de 2021, como puede verse a continuación:

Sin embargo, como se puede evidenciar, en la parte resolutive no existe pronunciamiento expreso sobre la aceptación del desistimiento del recurso de apelación presentado el 17 de marzo de 2021, haciendo necesario que el Honorable Tribunal resuelva expresamente al respecto.

PETICIONES

Primera- Solicito se me reconozca personería para actuar

Segunda- Solicito se adicione la providencia del 22 de noviembre del 2023 y se resuelva expresamente la aceptación del desistimiento presentado por la UGPP al recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la figura de adición de las providencias

El artículo 285 del Código General del Proceso – en adelante CGP – aplicable en virtud de lo normado en el artículo 306 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ – en adelante CPACA – dispone en lo relativo a la figura de la adición de las providencias lo siguiente:

Artículo 287. Adición. Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal. (Subrayado y resaltado fuera del texto)

Ahora bien, en lo que respecta a la ejecutoria de las providencias el artículo 302 *ibidem* establece:

Artículo 302. Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.

Según la norma en precedencia la adición tiene como objeto la resolución de un punto que no fue objeto de pronunciamiento en la providencia. Así mismo

¹ **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

la disposición citada determina que la figura de la adición procede de oficio o a petición de parte dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia.

El *sub lite* se trata de una petición de adición, pues lo que pretende el apoderado de la parte accionada es que se resuelva un asunto, que a su juicio, no fue objeto de discusión ni resolución en el auto de 22 de noviembre de 2023.

Ahora bien, en el presente caso se advierte que la providencia del 22 de noviembre de 2023 fue notificada por estado el 24 de noviembre de la misma anualidad, motivo por el cual se contaba hasta el 29 de noviembre del mismo año para solicitar la adición y dado que la apoderada de la parte demandada allegó la solicitud el 28 de noviembre de 2023, es procedente su estudio de fondo.

2.2. Del caso concreto

Observa el despacho que el auto de 22 de noviembre de 2023 resolvió declarar la carencia actual de objeto del conflicto de la referencia, en virtud del memorial del desistimiento del recurso de apelación allegado el 17 de marzo de 2021.

La demandada en la solicitud de adición al auto de 22 de noviembre de 2023, requirió que este despacho se pronunciara expresamente del desistimiento del recurso de apelación en el proceso que dio origen al conflicto de competencias.

El artículo 158 del CPACA, referente a los conflictos de competencia establece

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.** (resaltado realizado por el despacho)

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.

Así las cosas, para el despacho es claro que en el auto de 22 de noviembre de 2023 no podía pronunciarse respecto al desistimiento del recurso de apelación que dio origen al conflicto de competencias, ya que el auto que resuelve el conflicto debe referirse exclusivamente a los factores de competencias administrativas, mas no puede avocar conocimiento para referirse al desistimiento del recurso de apelación en el proceso de Nulidad y restablecimiento del derecho surgido entre la Contraloría General de la Republica y la UGPP. Por lo tanto, se devolverá el expediente al Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. para que se pronuncie sobre el desistimiento del recurso de apelación

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

PRIMERO: NO ACCEDER A LA SOLICITUD DE ADICION del auto de 22 de noviembre de 2023.

SEGUNDO: Se acepta la renuncia de Carlos Arturo Orjuela Góngora, identificado con numero de cedula 17174115 y tarjeta profesional 6.491, quien actuó como apoderado de la parte demandada.

TERCERO: Se le reconoce personería jurídica para actuar en el proceso de la referencia a Gloria Ximena Arellano Calderón, identificada con numero de cedula 31.578.572 y tarjeta profesional 123.175, en virtud del artículo 74 del

Código General del Proceso y del poder general contenido en la escritura pública 0172 de la notaría 73 de Bogotá D.C.

CUARTO: La presente providencia se notificará a los siguientes correos electrónicos.

Al demandante:

- notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co

Al demandado:

- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
- garellano@ugpp.gov.co
- mya.abogados.sas@gmail.com

QUINTO: En firme esta providencia **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN

Magistrado

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

AJPG



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia	25000-23-15-000-2024-00218-00
Medio de control	Conflicto de competencias
Demandante	EPS Sanitas S.A.
Demandado	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES
Tema	Corre traslado conflicto de competencias

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA, se corre traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos.

Vencido el traslado, ingrésese el expediente al Despacho para resolver lo pertinente.

Notifíquese y cúmplase,

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

Firmado a través de SAMAI.