



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN E

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 514

NATURALEZA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	250002315000-2023-00371-00
DEMANDANTE:	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO:	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES TELECOM Y OTROS
DECISIÓN:	RESUELVE CONFLICTO DE COMPETENCIA

Procede el despacho a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 43 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Cuarta– y el Juzgado 7º Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Segunda–, para conocer del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1.- El Departamento de Boyacá a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP y el Patrimonio Autónomo de Remanentes TELECOM con el fin de que se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERO: DECLARAR PARCIALMENTE NULO EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N° 1421 DE FECHA 13 DE ABRIL DE 1989: “Por medio de la cual se reconoce una pensión mensual vitalicia de jubilación”, a favor de la señora **BUITRAGO DE MORENO MARÍA ISABEL DE JESÚS**, identificada con C.C. No 24.210.841 de Umbita, 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 **\$21.352.38 M/CTE**, siendo contrario a Derecho, por incluir en la liquidación menores tiempos de servicios y/o un régimen de pensión especial que incluye factores salariales (sic) extralegales aplicables solo para los funcionarios del sector de las Telecomunicaciones.

SEGUNDO: DECLARAR PARCIALMENTE NULO EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N° 0381 DE FECHA 5 DE ABRIL DE 1990: “Por la cual se reliquida y se reajusta una pensión” 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 **\$76.183.81 M/CTE**, siendo contrario a Derecho, por incluir en la liquidación

menores tiempo de servicios (sic) y un régimen de pensión especial que incluye factores salariales (sic) aplicables solo para los funcionarios de la empresa de Telecomunicaciones.

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

- 1. MODIFICAR EL CONSIDERANDO DE LA RESOLUCIÓN N.º 1421 DE FECHA 13 DE ABRIL DE 1989 Y RESOLUCIÓN N.º 0381 DE FECHA 5 DE ABRIL DE 1990**, referente a la asignación de los días que le corresponden asumir a la extinta **EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES -TELECOM- Y/O CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES LIQUIDADADA-**, ya que no son 5.364 días sino **6.593 días** laborados por la señora **BUITRAGO DE MORENO MARÍA ISABEL DE JESÚS** en dicha empresa, lo cual se puede evidenciar según certificado de relación de tiempo servicio del 23 de septiembre de 1983, expedida por la extinta Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom y Resolución N.º 0381 de 1990.
- 2. MODIFICAR EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N.º 1421 DE FECHA 13 DE ABRIL DE 1989 Y RESOLUCIÓN N.º 0381 DE FECHA 5 DE ABRIL DE 1990**, 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 de la señora **BUITRAGO DE MORENO MARÍA ISABEL DE JESÚS**, es del **36.00%** del valor de la pensión, equivalente a la suma de **\$37.906.73 M/CTE**, efectiva a partir 1 de enero de 1990, teniendo en cuenta todo el tiempo de servicio laborado por la beneficiaria (10.229 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.
- 3. ORDENAR AL MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC), UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP Y PATRIMONIO AUTÓNOMO 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 **ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N.º 1421 DE FECHA 13 DE ABRIL DE 1989 Y RESOLUCIÓN N.º 0381 DE FECHA 5 DE ABRIL DE 1990**, a cargo del **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**, teniendo en cuenta lo expuesto en los artículos anteriores e incluyendo los ajustes pensionales legales, a partir del 01 de enero de 1990.
- 4. ORDENAR AL MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC), UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP Y PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES TELECOM Y TELEASOCIADOS EN LIQUIDACIÓN -PAR-**, que al momento de hacer los respectivos cobros al **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**, respecto de la cuota parte pensional a su cargo relacionada con la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida a favor de la señora **BUITRAGO DE MORENO MARÍA ISABEL DE JESÚS**, se liquide de acuerdo factores (sic) salariales ordinarios que devengó cuando estuvo al servicio de este ente territorial y teniendo en cuenta la totalidad del tiempo de servicio ejercido por la pensionada hasta su retiro definitivo, conforme a lo establecido en el Decreto Ley N° 3135 de 1968 y 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.

5. **CONDENAR AL MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC), UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP Y PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES TELECOM Y TELEASOCIADOS EN LIQUIDACIÓN -PAR-**, al reintegro de las sumas de dinero correspondientes a la diferencia entre las cuotas partes pensionales que legalmente se deben y las efectivamente pagadas por el **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE HACIENDA -DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL DE PASIVOS PENSIONALES DE BOYACÁ**, respecto de la pensión de la señora **BUITRAGO DE MORENO MARÍA ISABEL DE JESÚS**, canceladas a partir del día 01 de enero de 1990 y hasta la fecha que las entidades demandadas ajusten legalmente dicha cuota en atención a la sentencia definitiva.
6. **CONDENAR AL MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC), UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP Y PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES TELECOM Y TELEASOCIADOS EN LIQUIDACIÓN -PAR-**, a que indexe las sumas que resulten como diferencias de valor entre las cuotas partes pensionales que legalmente se deben y las efectivamente pagadas y/o cobradas, de conformidad con al (sic) índice de precios al consumidor, desde 01 de enero de 1990 y hasta cuando se reintegren en su totalidad y a los intereses moratorios sobre dichas sumas, a partir de la ejecutoria de la sentencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 192 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes.
7. **CONDENAR** en costas procesales a las entidades demandas (sic) dentro del proceso de la referencia.”

1.2 Como fundamento fáctico, la parte actora manifestó lo siguiente:

Indicó que mediante oficio No. 00105 de 26 de enero de 1989, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones- CAPRECOM realizó consulta de cuota parte pensional a la Caja de Previsión Social de Boyacá dentro del trámite de reconocimiento de la pensión de la señora María Isabel de Jesús Buitrago de Moreno.

Informó que la Caja de Previsión Social de Boyacá aceptó mediante oficio No. D.E.P. 022 de 21 de marzo de 1989 la cuota parte asignada en atención a que en el proyecto de reconocimiento de la pensión solo se incluía el sueldo como factor salarial para calcular la cuantía de la cuota parte asignada.

Destacó que CAPRECOM expidió la Resolución No. 1421 de 13 de abril de 1989 en la cual reconoció una pensión mensual vitalicia de jubilación a la señora María Isabel de Jesús Buitrago de Moreno en cuantía de \$52.852,42.

Agregó que en dicho acto se le asignó a la Caja de Previsión Social de Boyacá una cuota parte pensional por valor de \$21.352,38 en proporción a los 3.636 días que el beneficiario laboró para el ente territorial pero que en este acto no se tuvieron en cuenta la totalidad de días laborados por la pensionada en la Empresa de Teléfonos de Boyacá y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones ni tampoco que no podía darse aplicación al Decreto 2661 de 1960 porque el tiempo prestado por la pensionada en la Empresa de Teléfonos de Boyacá solo podía computarse como tiempo de servicio corriente para una pensión ordinaria.

Señalo que posteriormente, CAPRECOM expidió la Resolución No. 381 de 5 de abril de 1990 a través de la cual reliquidó la pensión reconocida a la señora Buitrago de Moreno en la cual incluyó nuevos factores salariales sin consultar el proyecto de reliquidación a la Caja de Previsión Social de Boyacá.

Por lo anterior, estimó que los actos acusados se encuentran viciados como quiera que a la Caja de Previsión Social de Boyacá (hoy Departamento de Boyacá) solo le corresponde cofinanciar la pensión teniendo en cuenta únicamente los factores salariales devengados durante su vinculación al ente territorial.

II. TRÁMITE PROCESAL

- El proceso fue asignado al Juzgado 43 Administrativo de Bogotá –Sección Cuarta–, despacho que mediante auto de 13 de junio de 2022 admitió la demanda y ordenó su notificación al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Con posterioridad, esto es, a través de auto de 3 de marzo de 2023, el juzgado declaró su falta de competencia, por considerar que la misma radica en los juzgados administrativos adscritos a la sección segunda.

- Luego de realizado el nuevo reparto, correspondió su conocimiento al Juzgado 7º Administrativo de Bogotá –Sección Segunda–, quien expidió el auto de 17 de marzo de 2023 por medio del cual declaró su falta de competencia para conocer del proceso, proponiendo el conflicto negativo de competencia.

- Con acta de reparto de 6 de junio de la presente anualidad se asignó el conflicto de competencia a este despacho.

- Mediante auto de 7 de junio de 2023 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones; sin embargo, éstas guardaron silencio.

III. ARGUMENTACIÓN DE LOS JUZGADOS PARA DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA

1.- Del Juzgado 43 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Cuarta–

Mediante providencia de 3 de marzo de 2023, declaró su falta de competencia y ordenó remitir el proceso a los juzgados administrativos del circuito de Bogotá –sección segunda–, señalando como sustento que en la demanda se argumenta que al momento de liquidar la pensión mensual de jubilación de la señora María Isabel de Jesús Buitrago de Moreno no se tuvo en cuenta la totalidad de días laborados en la Empresa de Teléfonos de Boyacá y en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, lo que conlleva a que la cuota parte pensional sea inferior a la asignada.

A su vez destacó que en la demanda se indica que la entidad demandada al momento de reliquidar la pensión de la señora Buitrago de Moreno incluyó nuevos factores en forma unilateral.

Luego entonces, estimó que la competencia para conocer de la controversia corresponde a los juzgados administrativos adscritos a la sección segunda habida cuenta que en el presente proceso no se cuestiona la naturaleza de la cuota parte pensional ni lo relacionado con el recobro de la misma sino la forma en la 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 aplicada o la normatividad ordinaria laboral, lo que en su criterio evidencia la naturaleza laboral del litigio.

Finalmente, resaltó que esta posición se sustenta en los pronunciamientos de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 22 de noviembre de 2018, de la Sección Segunda de esa misma corporación de 30 de abril de 2020 y 25 de junio de 2020 y de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 24 de octubre de 2022 y de 15 de diciembre de 2022.

2.- Del Juzgado 7 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Segunda–

A su turno, el Juzgado 7º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante providencia de 17 de marzo de 2023, promovió el conflicto negativo de competencia resaltando que lo perseguido en el proceso es que se determine el valor correcto de la cuota pensional que le corresponde asumir al Departamento de Boyacá, lo que implica que la controversia versa sobre un asunto de naturaleza parafiscal entre dos entidades, recayendo sobre una obligación de carácter pecuniario.

Como respaldo a la argumentación citó pronunciamientos proferidos al dirimir conflictos de competencia por la Sección Segunda de esta Corporación de fechas 21 de julio de 2017, 11 de octubre de 2022 y 9 de noviembre de 2022 en las que se consideró que corresponde conocer de estos procesos a la Sección Cuarta porque no se reúne ninguna de las características para que el asunto sea de carácter laboral, esto es, **(i)** que exista una relación laboral, **(ii)** que una de las partes sea un particular, **(iii)** que el origen sea el vínculo laboral declarado o por declarar, **(iv)** la seguridad social a que se tiene derecho o **(v)** por razón del poder disciplinario.

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Corresponde al Despacho decidir el conflicto de competencia propuesto, según lo establecido en el artículo 158¹ del CPACA, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, en atención a que este se suscitó entre dos jueces administrativos del mismo distrito judicial.

¹ ARTÍCULO 158. Conflictos de competencia. (...) 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.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a determinar si la competencia para conocer de la demanda presentada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por el Departamento de Boyacá contra la Nación- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP y el Patrimonio Autónomo de Remanentes TELECOM, en la que se controvierte la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la extinta Caja de Previsión Social de Comunicaciones reconoció y reliquidó la pensión de jubilación a favor de la señora María Isabel Buitrago de Moreno y asignó una cuota parte a la Caja de Previsión Social de Boyacá (hoy Departamento de Boyacá), le corresponde a la Sección Segunda o a la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

3. ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Con el objeto de responder el anterior problema jurídico, el despacho se referirá a los siguientes aspectos: **(i)** competencia de las Secciones Segunda y Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá; **(ii)** naturaleza de las cuotas partes pensionales y **(iii)** prorrogabilidad de la competencia.

3.1. Competencia de las Secciones Segunda y Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo No PSAA06-3501 de 6 de julio de 2006, reglamentó el reparto de los asuntos de conocimiento de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

El artículo 5º del precitado acuerdo dispone:

“ARTÍCULO QUINTO. - En los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, en desarrollo de lo establecido por los artículos 1 y 2 del Decreto 1382 de 2000, artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y los artículos 16 y 51 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 y el artículo 2 del Acuerdo 3345 de 2006, el reparto se someterá a los siguientes lineamientos:

5.1. Para los asuntos que deben asignarse a cada uno de los grupos de juzgados, según la correspondencia que entre ellos existe con las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el reparto se hará en forma equitativa y al azar, teniendo en cuenta el número que identifica a cada despacho.

(...)”.

Así las cosas, debe recordarse que el Decreto 2288 de 1989 “por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”, asignó las competencias de las secciones que conforman el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En punto a las secciones segunda y cuarta, el artículo 18 previo lo siguiente:

“ARTICULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

(...)

SECCION 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.”

3.2. Cuotas partes pensionales

Es menester recordar como antecedente normativo de las cuotas partes, las previsiones del Decreto 3135 de 1968 *“Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”* el cual dispuso en su artículo 28 lo siguiente:

ARTÍCULO 28. “La entidad de previsión obligada al pago de la pensión de jubilación tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido en ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince días para objetarlo.”

Posteriormente fue expedida la Ley 33 de 1985 la cual estableció a su vez frente al tema:

ARTÍCULO 2. La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas Cajas de Previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince (15) días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos.

En similar sentido la ley 71 de 1988 dispuso sobre el particular:

Artículo 7 .- A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas.

Esta norma fue reglamentada por el Decreto 1160 de 1988 que frente al tema de las cuotas partes estableció:

Artículo 28°. Cuotas partes. Todas las entidades de previsión a las que un trabajador efectuó aportes que fueron utilizados para la liquidación de su pensión de jubilación por aportes, tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación para reconocimiento de la pensión a los organismos deudores quienes dispondrán del término de 15 días hábiles para objetarlo, vencido el cual, se entenderá aceptado por ellos y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.

El expresado término comenzará a correr desde la fecha en que la entidad correspondiente reciba el proyecto de reconocimiento de la pensión.

Cada cuota parte se calculará así:

a). Si todos los aportes utilizados corresponden a períodos anteriores al 19 de diciembre de 1988, la cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será la proporción del valor de la pensión, igual al tiempo aportado a esta entidad dividido por el tiempo total de aportación.

b). En caso de existir tiempos de aportación posteriores al 19 de diciembre de 1988, cada entidad de previsión tendrá a su cargo una cuota parte por entidad empleadora de la cual haya recibido aportes y por cada tiempo de aportación continuo de la misma. El valor expresado en salarios mínimos, se calculará con un favor que se aplica al valor de la pensión y que es igual al producto del tiempo de aportación continuo por el salario asegurado dividido por la suma de los productos de cada uno de los tiempos de aportación por el salario asegurado respectivo por cada entidad empleadora, de acuerdo con la siguiente fórmula:
(...)"

A su vez dicha disposición fue derogada por el Decreto 2709 de 1994, la cual modificó la forma de determinar el valor de la cuota parte, así:

Artículo 11. Cuotas partes. "Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, tienen la obligación de contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.

La cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será el valor de la pensión por el tiempo aportado a esta entidad, dividido por el tiempo total de aportación."

Ahora bien, frente a la naturaleza de las cuotas partes, la Corte Constitucional en sentencia C-895 de 2009² señaló:

3.- La protección constitucional de los recursos destinados a la seguridad social

² C. Const. Sent. C-895, dic. 02/2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

3.1.- El artículo 48 de la Constitución reconoce a la seguridad social la doble condición de derecho irrenunciable y de servicio público prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado. La seguridad social se dirige así a *“propiciar la prosperidad de los asociados con apoyo en los programas que desarrollen los distintos gobiernos, los cuales deben estar dirigidos a permitir que el individuo y su familia pueda afrontar adecuadamente las contingencias derivadas de las enfermedades, la invalidez, el desempleo, el sub-empleo y las consecuencias de la muerte; a brindarle una adecuada protección a ciertos estados propios de la naturaleza humana como la maternidad y la vejez; y a ofrecerle unas condiciones mínimas de existencia y recreación social que le permitan desarrollarse física y psicológicamente en forma libre y adecuada, facilitando de este modo su total integración a la sociedad”*.

3.2.- Con el propósito último de asegurar estándares mínimos en la realización de este derecho, el Constituyente previó el destino exclusivo de los fondos de la seguridad social, al señalar de manera expresa que *“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”* (art.48 CP).

Teniendo en cuenta este mandato superior, **la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal.**

(...)

De esta manera, es claro que los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica. Lo anterior, como ya lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, no significa que los fondos de la seguridad social deban reinvertirse de manera individual en quien efectuó el aporte, puesto que *“la destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él.”*

En concordancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado también ha considerado que las cuotas partes tienen naturaleza parafiscal. En efecto, en auto de 13 de diciembre de 2017 dicha corporación señaló³:

1. “Como lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional, el régimen de seguridad social en pensiones ha permitido, desde la Ley 6 de 1945 y hasta la actualidad con la expedición de la Ley 100 de 1993, que el tiempo laborado en diferentes entidades públicas sea acumulado para obtener el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, para lo cual cada autoridad tiene la obligación de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas pensionales.

Con este sistema, la última entidad o caja de previsión social en la que estuvo vinculado el trabajador tiene el deber de reconocer y pagar el 100% del valor de la mesada pensional y, una vez hecho el pago, tiene el derecho de recobrar lo pagado a las demás entidades obligadas de forma proporcional al tiempo laborado o a los aportes efectuados (cuotas partes pensionales), sin que el particular pueda ser perjudicado por el no pago del recobro.

³ C. E. Sec. Cuarta, Auto 05001-23-33-000-2015-00734-01(23165), dic. 13/2017, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Así las cosas, actualmente el ordenamiento jurídico colombiano prevé a las cuotas partes pensionales como el soporte financiero de este sistema en estos eventos.

Sobre la naturaleza de estos asuntos, esta Sala ha indicado que los actos que versan sobre el recobro de cuotas partes pensionales son de carácter tributario por tratarse de una contribución parafiscal. Esta afirmación ha sido sustentada en que "(...) *constituyen un aporte obligatorio del empleador, destinado al pago de las mesadas pensionales dentro del esquema de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones*".

Así mismo lo ha considerado la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado al señalar que **los recursos correspondientes al recobro de las cuotas partes pensionales tienen destinación específica y un manejo autónomo por no ser ingresos corrientes de la Nación, lo que necesariamente implica que tienen la naturaleza de contribuciones parafiscales.**

De lo anterior se logra concluir que las cuotas partes son obligaciones dinerarias que tienen las entidades de previsión social entre sí respecto de sus afiliados, las cuales tienen como fin la financiación de la pensión.

Adicionalmente y como se extrae de las providencias citadas, en la medida en que estos dineros pertenecen al sistema general de seguridad social, tienen la naturaleza de contribuciones parafiscales.

3.3. Prorrogabilidad de la competencia

Finalmente, es menester recordar que el artículo 16 del C.G.P. establece frente a la prorrogabilidad de la competencia lo siguiente:

Artículo 16. Prorrogabilidad e improrrogabilidad de la jurisdicción y la competencia. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

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

En concordancia, ha señalado el Consejo de Estado⁴ sobre el tema lo siguiente:

"(...) se concluye que si el juez en un momento inicial del proceso o las partes en las oportunidades procesales pertinentes no alegan o discuten la falta de competencia por factores diferentes al subjetivo y funcional, a título de ejemplo por los factores de cuantía y territorio, ello no podrá ser constitutivo de causal de nulidad o de remisión a otro funcionario judicial, en virtud del principio de preclusividad en materia de saneamiento de las irregularidades y de prorrogabilidad de la competencia.

⁴ C. E. Sec. Segunda, Auto 05001-33-33-027-2014-00355-01, mar. 3/2016, C.P. William Hernández Gómez.

(...)

En síntesis, es claro que la “falta de competencia” por factores distintos al subjetivo y funcional, a veces de las nuevas disposiciones procesales, no constituye una causal de nulidad sino que genera una irregularidad que se entiende subsanada si no se utilizaron oportunamente los mecanismos que para tal efecto regulan las normas procesales, tales como la orden de remisión por competencia en forma oficiosa al momento de decidir sobre la admisión, el recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda o la excepción previa de ser procedente. (...)

4. ANÁLISIS DEL CONFLICTO DE COMPETENCIA BAJO ESTUDIO

En el presente asunto, el Departamento de Boyacá a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP y el Patrimonio Autónomo de Remanentes TELECOM con el fin de que declare la nulidad parcial de los actos administrativos mediante los cuales la Caja de Previsión Social de Comunicaciones reconoció y reliquidó una pensión vitalicia de jubilación a favor de la señora María Isabel de Jesús Buitrago de Moreno y asignó una cuota parte a la Caja de Previsión Social de Boyacá (hoy Departamento de Boyacá)

En el conflicto de competencia bajo examen, el Juzgado 7 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Segunda– consideró que el presente proceso debe ser conocido por los juzgados pertenecientes a la Sección Cuarta, en tanto el litigio no es de carácter laboral, pues lo que se encuentra en controversia es la cuota parte pensional, la cual tiene naturaleza parafiscal.

Por su parte, el Juzgado 43 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Cuarta–, tras haber admitido la demanda, provocó conflicto de competencia, argumentando que el conocimiento del proceso corresponde a los juzgados administrativos adscritos a la sección segunda en atención a que lo cuestionado en la demanda es la forma en la 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 a la normatividad ordinaria laboral.

Así las cosas, para resolver y teniendo en cuenta el marco normativo antes referido, debe destacarse que de la demanda y sus anexos se logra extraer lo siguiente:

- Mediante Resolución No. 1421 de 13 de abril de 1989 la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM reconoció a favor de la señora María Isabel de Jesús Buitrago de Moreno una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de \$52.852,42 de los cuales correspondió a la Caja de Previsión Social Departamental de Boyacá la suma de \$21.352,38, dando aplicación a las previsiones de los Decretos 1237 de 1946, el Decreto 2661 de 1960 y las Leyes 4 de 1966, 33 y 62 de 1985.

- A través de la Resolución No. 0381 de 5 de abril de 1990 la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM reliquidó la pensión de jubilación reconocida a favor de la señora María Isabel de Jesús Buitrago de Moreno con inclusión de los siguientes factores salariales: sueldos, prima de retiro, prima gradual, prima de saturación, prima semestral, prima anual, prima de navidad, dominicales feriados, recargo nocturno, prima de vacaciones y vacaciones en dinero, elevando la cuantía de la pensión a la suma de \$188.573, de los cuales correspondió a la Caja de Previsión Social Departamental de Boyacá la suma de \$76.183,81.

- En la demanda se indica, como sustento de las pretensiones de nulidad parcial de los dos actos, que para determinar el monto de la pensión de la señora Buitrago de Moreno se aplicó el Decreto 2661 de 1960 y se tuvieron en cuenta factores salariales especiales, inaplicables a los empleados del Departamento de Boyacá.

- Adicionalmente se argumenta que en los actos administrativos de reconocimiento pensional no se tuvieron en cuenta la totalidad de días laborados por la señora Buitrago de Moreno, pues estos equivalen a 10.229 días y no a 9.000.

Conforme a lo anterior, el despacho advierte en primera medida, que según la tesis mayoritaria de la Sala Plena de esta Corporación⁵, cuando se controvierten aspectos propios del derecho pensional tales como el régimen aplicado o los factores salariales, el asunto es de naturaleza laboral:

“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 TITO ALFONSO PEREZ PEREZ.

La razón que fundamenta el cuestionamiento contra los referidos artículos, radica en que el Fondo de Pensiones Territoriales del Departamento de Boyacá, considera que al momento en que se liquidó la pensión del señor PEREZ, se realizó con base factores salariales previstos en normas especiales aplicables a los congresistas, con los cuales el Departamento de Boyacá no está obligado a concurrir en el pago de la pensión, debiendo ser por ende su cuota parte inferior a la cuantía asignada en los actos administrativos demandados. Así las cosas, considera la demandante, que el Departamento de Boyacá únicamente debe concurrir sobre los factores salariales devengados y cotizados por el pensionado, para la época en que laboró con la Asamblea de Boyacá.

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

⁵ T. A. C. Sala Plena, Auto 25000231500020220065000, oct. 24/2022, M. P. Juan Carlos Garzón Martínez.

Ahora bien, en este punto de la argumentación y en aras de determinar la naturaleza tributaria o laboral del asunto, resulta pertinente cuestionarse ¿Cómo se determinan las cuotas partes pensionales y qué se debe tener en cuenta para calcular su monto?

Para dar respuesta al anterior interrogante, debe recordarse que tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional, la cuota parte pensional es un mecanismo de financiamiento para pensiones otorgadas a servidores públicos, que básicamente se concreta en la suma con que una entidad concurre o contribuye, a prorrata del tiempo servido o cotizado en ella, al pago de una pensión a cargo de una caja o entidad pagadora de la misma.

Así las cosas, el H. Consejo de Estado ha entendido que la cuota parte es la suma equivalente al porcentaje del monto de la pensión con que debe contribuir una entidad, de acuerdo con lo establecido al respecto en el acto administrativo de reconocimiento de la pensión dictado por la caja o entidad pagadora, que se encuentre en firme.

Igualmente ha señalado el H. Consejo de Estado, que el porcentaje de la cuota parte pensional está en función del valor de la pensión, de manera que si esta se reajusta, la cuota parte se debe reajustar en la proporción correspondiente.

Quiere significar lo anterior, que el valor de la cuota parte pensional, se determina, entre otros, teniendo en cuenta aspectos tales como: i) el valor de la pensión; ii) el tiempo de servicio prestado en cada entidad; y iii) el régimen salarial del pensionado.

Conforme a lo expuesto, **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.**

En efecto, en el presente caso, de conformidad con las circunstancias fácticas y jurídicas que se describen en los hechos de la demanda, al momento de resolverse la controversia jurídica, a la Sección competente le corresponderá tener en cuenta –entre otros aspectos- el régimen laboral aplicable a la pensión de vejez del señor TITO ALFONSO PEREZ PEREZ, tiempos de servicios, edad de retiro, entre otros; de manera que al juez, le corresponde revisar la situación laboral del pensionado, que da origen a la pensión y la asignación de la cuota pensional, asuntos que son de naturaleza laboral.

Por lo anterior, se considera que el proceso que motiva el presente conflicto de competencia, debe ser conocido por la Sección Segunda, a quien, en ejercicio de sus propias competencias, le corresponde conocer de las demandas de contenido laboral.”

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá adscrito a la Sección Cuarta ya había avocado el conocimiento del proceso, conforme las previsiones del artículo 16 del C.G.P. se entiende prorrogada la competencia para conocer del presente asunto, habida cuenta que la falta de competencia alegada no corresponde a los factores subjetivo o funcional, lo que implica que al no haberse advertido oportunamente, la posible irregularidad se saneó.

En similar sentido lo ha sostenido el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en reciente pronunciamiento⁶:

⁶ C. E. Sec. Cuarta, Auto 50001-33-33-001-2019-00359-01 (25661), may. 11/2023, C.P. Milton Chaves García.

En relación con la prorrogabilidad de la competencia, cabe advertir que, si la regla de competencia aplicable fuera la del artículo 156, numeral 7 del CPACA, el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá podía advertir la falta de competencia al momento de estudiar la admisión de la demanda; pero no lo hizo. Al contrario, avocó conocimiento del proceso al admitir la demanda respecto de los actos susceptibles de control judicial, decidir la medida cautelar y citar a las partes para audiencia inicial. Además, el auto admisorio no fue recurrido por la actora y en la contestación de la demanda, la UGPP no formuló como excepción la falta de competencia de dicho juzgado.

Así que, si las partes o la autoridad judicial no advirtieron oportunamente la posible falta de competencia por el factor territorial, el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá no podía, de oficio, manifestarlo en la audiencia inicial, motivado en el saneamiento del proceso, dado que en ese momento procesal ya se entiende saneada dicha irregularidad y opera la prorrogabilidad de la competencia, siempre que sea por factores distintos al subjetivo o funcional, conforme lo dispuesto en el artículo 16 del CGP, aplicable a este asunto por remisión del artículo 306 del CPACA.

(...)

La anterior precisión sobre la prorrogabilidad de la competencia se hace dado que en este caso aun cuando el competente fuera el Juzgado 1º Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, de todas formas, el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá debe continuar con el conocimiento del proceso por no haber advertido tal irregularidad oportunamente.

En consecuencia, como quiera que el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá - Sección Cuarta- (i) ya avocó el conocimiento del presente proceso, (ii) no advirtió la falta de competencia por el factor objetivo y que (iii) esta tampoco fue propuesta por las partes, se entiende prorrogada su competencia para tramitar y decidir la presente controversia.

En mérito de lo expuesto, el despacho 13 de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE:

PRIMERO. DIRIMIR el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Cuarta– y el Juzgado 7º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Segunda–, en el sentido de disponer que el competente para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento de la referencia es el **Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Cuarta–**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. En consecuencia, **REMÍTASE** el presente proceso al Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Cuarta–, para lo de su competencia.

TERCERO. COMUNÍQUESE lo aquí decidido al Juzgado 7º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Segunda–.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, 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 a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN E

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 515

NATURALEZA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	250002315000-2023-00565-00
DEMANDANTE:	SEGUROS DEL ESTADO S.A.
DEMANDADO:	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU
DECISIÓN:	RESUELVE CONFLICTO DE COMPETENCIA

Procede el despacho a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Tercera– y el Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Primera–, para conocer del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Seguros del Estado S.A. a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU con el fin de que se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Pretensiones principales

1.1. Que se **declare** que el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU es administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios materiales causados a Seguros del Estado S.A., a título de falla del servicio, como consecuencia del ejercicio ilegal e irregular de la potestad reglamentaria, originada en el uso de las facultades que ostenta la administración en virtud de los artículos 18 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007, perjuicios que se materializaron con ocasión de la expedición de las resoluciones 1060 del 14 de abril de 2008, 3633 del 17 de octubre de 2008 y 3196 del 15 de octubre de 2010 y todas aquellas que la modificaron; lo anterior en virtud de la declaratoria de nulidad de las resoluciones 1060 y 3633 de 2008 por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso adelantado bajo el número de radicado 11001333103520110005400.

1.2. Que, como consecuencia, se **condene** al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU a la reparación de los daños ocasionados a Seguros del Estado S.A., consistentes en las siguientes sumas de dinero:

1.2.1. Por daños materiales – modalidad de daño emergente: Que se **condene** al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU al pago de la suma de **\$188.494.137**, a título de reembolso de las sumas que fueron

pagadas por Seguros del Estado S.A., en cumplimiento de las ilegales resoluciones No. 1060 y No. 3633 de 2008 y todas aquellas que las modificaron, que fueron declaradas nulas por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso adelantado bajo el número de radicado 11001333103520110005400. Igualmente, cualquier otra suma de dinero que Seguros del Estado S.A., hubiere pagado a favor del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU en cumplimiento de tales resoluciones.

1.2.2. Por daños materiales – modalidad de lucro cesante: Que se **condene** al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU al pago de los intereses comerciales calculados sobre la suma señalada en el numeral 1.2.1. a la tasa del interés bancario corriente, desde la fecha en que Seguros del Estado S.A. realizó el pago de dicha suma a la entidad estatal demandada en cumplimiento de las ilegales resoluciones 1060 y 3633 de 2008 y todas aquellas que las modificaron, que fueron declaradas nulas por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso adelantado bajo el número de radicado 11001333103520110005400, y hasta que se verifique el pago total de la obligación.

1.2.3. Primera pretensión subsidiaria de la pretensión 1.2.2.: que se **condene** al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU al pago de los intereses civiles correspondientes al 6% anual, sobre las sumas anteriores, desde la fecha en que Seguros del Estado S.A. realizó el pago en cumplimiento de las ilegales resoluciones 1060 y 3633 de 2008 y todas las que las modificaron, que fueron declaradas nulas por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso adelantado bajo el número de radicado 11001333103520110005400, y hasta que se verifique el pago total de la obligación.

1.2.4. Segunda pretensión subsidiaria de la pretensión 1.2.2.: que se **condene** al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU al pago de las anteriores sumas de dinero debidamente actualizadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del C.P.A.C.A., teniendo en cuenta en la respectiva liquidación la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor IPC, desde la fecha en que Seguros del Estado S.A. realizó el pago a la entidad demandada y hasta aquella en la cual se realice el reembolso definitivo a favor de mi mandante.

1.3. Que se condene al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU al pago de las costas procesales, incluyendo las agencias en derecho.

2. Pretensiones subsidiarias

2.1. Que se **declare** que Seguros del Estado S.A., realizó un pago carente de causa jurídica, generador de enriquecimiento sin causa en favor del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU, por valor de \$188.494.137 y cualquier otra suma adicional que se hubiere cancelado, lo cual se constata ante la declaratoria de la nulidad de las resoluciones 1060 y 3633 de 2008 por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso adelantado bajo el número de radicado 11001333103520110005400.

2.2. Que, como consecuencia, se **condene** al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU, por valor de \$188.494.137, a título de reembolso de las sumas que fueron pagadas sin causa jurídica en cumplimiento de las ilegales

resoluciones 1060 y 3633, las cuales fueron declaradas nulas por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso adelantado bajo el número de radicado 11001333103520110005400.

- 2.3. Que se **condene** al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU al pago de los intereses civiles correspondientes al 6% anual, sobre las sumas anteriores, desde la fecha en que Seguros del Estado S.A. realizó el pago en cumplimiento de las ilegales resoluciones 1060 y 3633 de 2008 y todas las que las modificaron, que fueron declaradas nulas por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso adelantado bajo el número de radicado 11001333103520110005400, y hasta que se verifique el pago total de la obligación.
- 2.4. **Pretensión subsidiaria de la pretensión 2.3.:** que se **condene** al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU al pago de las anteriores sumas de dinero debidamente actualizadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del C.P.A.C.A., teniendo en cuenta en la respectiva liquidación la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor IPC, desde la fecha en que Seguros del Estado S.A. realizó el pago a la entidad demandada y hasta aquella en la cual se realice el reembolso definitivo a favor de mi mandante.
- 2.5. Que se condene al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU al pago de las costas procesales, incluyendo las agencias en derecho.

1.2 Como fundamento fáctico, la parte actora manifestó lo siguiente:

Indicó que el 29 de septiembre de 2006 el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU suscribió el contrato de obra No. 103 de 2006 con la sociedad Compañía de Estudios, Interventoría y Construcciones CEIC Ltda.

Sostuvo que el cumplimiento de dicho contrato fue garantizado por Seguros del Estado S.A. a través de la póliza No. 071500020.

Explicó que mediante Resolución No. 1060 de 14 de abril de 2008 el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU declaró la caducidad del contrato y ordenó hacer efectiva la garantía única de cumplimiento contenida en la póliza No. 071500020 expedida por Seguros del Estado S.A.

Señaló que mediante Resolución No. 3633 de 17 de octubre de 2008 el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU resolvió el recurso de reposición interpuesto por Seguros del Estado S.A. contra la Resolución No. 1060 de 14 de abril de 2008 confirmándola.

Afirmó que por lo anterior, Seguros del Estado S.A. efectuó el pago a favor del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU de la suma de \$188.494.137 el día 8 de enero de 2009.

Agregó que contra estos actos administrativos la sociedad Compañía de Estudios, Interventoría y Construcciones CEIC Ltda. presentó demanda a través del medio de control de controversias contractuales, la cual fue resuelta en segunda instancia por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de

sentencia de 29 de julio de 2017 en la que se declaró la nulidad de las Resoluciones 1060 de 14 de abril de 2008 y 3633 de 17 de octubre de 2008.

Precisó que la declaratoria de nulidad de dichos actos administrativos hizo desaparecer el sustento del pago que efectuó.

Finalmente añadió que el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU inició proceso ejecutivo en contra de la sociedad Compañía de Estudios, Interventoría y Construcciones CEIC Ltda. por hechos relacionados con el contrato de obra No. 103 de 2006 y que por la solicitud de vinculación de Seguros del Estado S.A. realizada por la parte ejecutada dentro de dicho proceso ejecutivo, tuvo conocimiento de la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (Archivo 002Demanda20220130, Carpeta C 2 Expediente Remitido, Expediente Digital)

II. TRÁMITE PROCESAL

- El proceso fue asignado por reparto al Juzgado 34 Administrativo de Bogotá –Sección Tercera–, despacho que mediante auto de 2 de diciembre de 2022 declaró su falta de competencia, por considerar que la misma radica en los juzgados administrativos adscritos a la sección primera. (Archivo 007RemiteCompetenciaFuncionalRd202200130, Carpeta C 2 Expediente Remitido, Expediente Digital)

- Luego de realizado el nuevo reparto, correspondió su conocimiento al Juzgado 2º Administrativo de Bogotá –Sección Primera–, quien mediante auto de 1º de agosto de 2023, resolvió proponer conflicto de competencia. (Archivo 05Auto2023-347 Propone conflicto tercera reparación directa vs IDU, Carpeta C 1 Principal Expediente Digital)

- Con acta de reparto de 14 de agosto de 2023 se asignó el conflicto de competencia al despacho de la magistrada ponente. (Archivo 2 Expediente Digital)

- Mediante auto de 23 de agosto de 2023 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones. (Archivo 6 Expediente Digital)

- Dentro del término de traslado la parte actora solicitó que se remita el proceso al Juzgado 34 Administrativo de Bogotá -adscrito a la sección tercera- en atención a que la demanda presentada debe tramitarse a través del medio de control de reparación directa pues lo pretendido es la reparación de los perjuicios derivados de un acto administrativo anulado judicialmente.

Adicionalmente, destacó que la comunicación de fecha 7 de julio de 2021 -a través de la cual el Instituto de Desarrollo Urbano dio respuesta a una petición elevada por Seguros del Estado S.A.- no constituye un acto administrativo pasible de ser controvertido a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. (Archivo 9 Expediente Digital)

III. ARGUMENTACIÓN DE LOS JUZGADOS PARA DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA

1.- Del Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Tercera–

Mediante providencia de 2 de diciembre de 2022, declaró su falta de competencia y ordenó remitir el proceso a los juzgados administrativos del circuito de Bogotá –sección primera–, señalando como sustento que tras la revisión de la demanda se constata que los perjuicios fueron causados por un acto administrativo (esto es la comunicación No. 20214251014471 de 7 de julio de 2021) y no por un hecho u omisión de la administración. (Archivo 007RemiteCompetenciaFuncionalRd202200130, Carpeta C 2 Expediente Remitido, Expediente Digital)

2.- Del Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Primera–

A su turno, el Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante providencia de 1º de agosto de 2023, promovió el conflicto negativo de competencia señalando que en la demanda no se controvierte la legalidad de ningún acto administrativo sino el pago de los perjuicios causados por unos actos administrativos mientras estuvieron vigentes (esto es, las resoluciones 1060 de 2008 y 3633 de 2008 que fueron declaradas nulas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia de 29 de julio de 2017).

En ese orden, destacó que los perjuicios ocasionados por la expedición de un acto administrativo cuya legalidad no se discute en el proceso deben ser reclamados a través del medio de control de reparación directa, el cual es de conocimiento de los juzgados administrativos adscritos a la sección tercera. (Archivo 05Auto2023-347 Propone conflicto tercera reparación directa vs IDU, Carpeta C 1 Principal Expediente Digital)

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Corresponde al Despacho decidir el conflicto de competencia propuesto, según lo establecido en el artículo 158¹ del CPACA, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, en atención a que este se suscitó entre dos jueces administrativos del mismo distrito judicial.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a determinar si la competencia para conocer de la demanda presentada a través del medio de control de reparación directa por la sociedad Seguros del Estado S.A. contra el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU, en la que se pretende el

¹ ARTÍCULO 158. Conflictos de competencia. (...) 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.

reintegro de los valores pagados en virtud de actos administrativos declarados nulos, le corresponde a la Sección Tercera o a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

3. ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Con el objeto de responder el anterior problema jurídico, el despacho se referirá a los siguientes aspectos: **(i)** competencia de las Secciones Tercera y Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá **(ii)** correcta escogencia del medio de control y **(iii)** procedencia excepcional de la acción de reparación directa cuando median actos administrativos.

3.1. Competencia de las Secciones Primera y Tercera de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PSAA06-3501 del 6 de julio de 2006, reglamentó el reparto de los asuntos de conocimiento de los Juzgados Administrativos, de manera concreta para el Circuito Judicial de Bogotá.

El artículo 5º del precitado Acuerdo dispone:

“ARTÍCULO QUINTO.- En los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, en desarrollo de lo establecido por los artículos 1 y 2 del Decreto 1382 de 2000, artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y los artículos 16 y 51 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 y el artículo 2 del Acuerdo 3345 de 2006, el reparto se someterá a los siguientes lineamientos:

5.1. Para los asuntos que deben asignarse a cada uno de los grupos de juzgados, según la correspondencia que entre ellos existe con las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el reparto se hará en forma equitativa y al azar, teniendo en cuenta el número que identifica a cada despacho. (...)”.

Así las cosas, debe recordarse que al Tribunal Administrativo de Cundinamarca le fueron asignadas las siguientes atribuciones en cada una de sus Secciones de conformidad con el Decreto 2288 de 1989, así:

“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 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.”

3.2. Correcta escogencia del medio de control

En el derecho procesal administrativo los medios de control tienen un carácter cerrado y típico, no de naturaleza abierta e indefinida, razón por la que la Ley 1437 de 2011 estableció reglas para el ejercicio de las acciones o medios de control.

Entre dichas reglas, debe destacarse que la *causa petendi* y el *petitum* de la demanda deben estar directa y necesariamente relacionados con el medio de control invocado, toda vez que estos constituyen el marco dentro del cual el juez entra a analizar o enjuiciar el caso concreto objeto de la demanda.

Ahora bien, pese a que el juez cuenta con un margen razonable de interpretación de la demanda frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante y la definición de la norma o el régimen jurídico aplicable al caso, ello no puede ni debe confundirse con la modificación de la causa petendi y menos aún del *petitum*”.²

En ese orden, debe comprenderse que la “escogencia de una u otra acción y su elección por parte del demandante, tiene relación con el debido proceso del posible demandado”³, pues la competencia del juez de la causa depende del objeto en donde la administración pública haya manifestado y producido un acto, un contrato o una omisión, acción o hecho administrativo pues para cada conducta administrativa procede una vía propia de acción, dejando claro que las acciones no son de escogencia alternativa de quienes reclaman judicialmente.

Sobre el particular la Sección Tercera del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que **la causa de los perjuicios determina cuál es la acción procedente:**

² Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia del 27 de enero de 2012, RADICACIÓN: 68001231500019983685 01, EXPEDIENTE: 20.407. CP. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, Radicación número: 85001-23-31-000-1998-00129-01(18319) CP. Da. Gladys Agudelo Ordóñez

“La Sala ha indicado⁴, con relación a la debida escogencia de la acción, que para determinar cuál de ellas es la procedente, en cada caso particular debe tenerse en cuenta la causa de los perjuicios reclamados, es decir, si ella proviene de la expedición de un acto administrativo que se presume legal, la acción correspondiente será la de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en el artículo 85 del C.C.A., por cuanto es la demostración de la ilegalidad del acto y su consecuente declaración de nulidad lo que torna en antijurídico el daño causado con el mismo, en tanto que, **si los perjuicios se derivan de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, la acción pertinente para reclamar indemnización, (sic) es la de reparación directa consagrada en el artículo 86 de esa misma codificación.**”⁵

Así las cosas, valga la pena recordar frente al **medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho** que conforme al artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, puede pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto; se le restablezca el derecho y se le repare el daño.

En virtud de dicha disposición normativa, el Consejo de Estado⁶ ha concebido tal medio de control como aquel en el que el restablecimiento del derecho es una pretensión consecuencial de la declaratoria de nulidad del acto administrativo, así:

“Por su parte, **la esencia de** otro de los medios de control como lo es **la nulidad y el restablecimiento del derecho está determinada** porque ese restablecimiento es pretensión consecuencial a la declaratoria de nulidad del acto administrativo, encontrándose en éste un criterio finalístico consistente en que el propósito expreso, mediante la formulación pretensional, o tácito, a través de la inferencia que el operador jurídico haga, permite concluir que en el trasfondo hay una necesidad o utilidad de quien demanda de restablecer el derecho que considera vulnerado por el acto que ha sido o se declarará nulo, lleva ínsito un interés particular y concreto. Pero ese restablecimiento deprecado o de carácter automático debe corresponder en forma directa al resarcimiento del derecho ínsito y directo y sin elucubración o suposición en la materia que contiene el acto administrativo cuya presunción ha sido quebrada mediante la declaratoria de nulidad.”

Por su parte, el artículo 90 constitucional consagra la obligación del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta cláusula general de responsabilidad extracontractual representa *“el mecanismo de cierre del sistema de protección y garantía patrimoniales de los ciudadanos frente a la acción del poder público”*⁷ en cualquiera de sus manifestaciones.

En desarrollo de esta norma constitucional, el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, contempló el medio de control de reparación directa en los siguientes términos:

⁴ C.E. Sección Tercera, Autos del 30 de septiembre de 2004 (expediente 26.101), del 5 de noviembre de 2003 (expediente 24.848) y del 19 de febrero de 2004 (expediente 25.351).

⁵ Ver al respecto entre otros, C.E. Sección Tercera, auto del 19 de noviembre de 2015, expediente 54.063 y C. E. Sección Tercera, Subsección B, auto del 16 de noviembre de 2016, exp. 57850 C. P Ramiro Pazos Guerrero.

⁶ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejera Ponente: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Providencia de 16 de Octubre de 2014, Radicación Número: 81001-23-33-000-2012-00039-02, Actor: Departamento de Arauca, Demandado: Empresa Social del Estado Hospital San Vicente de Arauca.

⁷ Cita textual: PAREJO ALFONSO, derecho Administrativo, cit, p. 863

“En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública. En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.”

En línea con lo anterior, el Consejo de Estado ha reiterado en diversas ocasiones que

“en materia de lo contencioso administrativo 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”⁸.

3.3. Procedencia excepcional de la acción de reparación directa cuando median actos administrativos

Sobre el particular, es necesario recordar que además de la regla general atinente a la fuente u origen del daño, debe examinarse si se está o no ante cualquiera de las cuatro excepciones que jurisprudencialmente se han identificado y que permiten afirmar que **la acción de reparación directa es el cauce procesal idóneo cuando el origen del daño lo constituya una actuación administrativa.**

Las cuatro excepciones son:

- 1) Reparación de perjuicios causados por la ejecución de actos administrativos consonantes con el ordenamiento jurídico en los que no se controvierta su legalidad y se atente contra el principio de igualdad frente a las cargas públicas.
- 2) **Reparación de perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa por la propia administración, sin incidencia de la conducta del sujeto pasivo del acto administrativo.**
- 3) Reparación como consecuencia de la configuración de un daño derivado de una manifestación de la administración contra la cual no procede la acción de legalidad pertinente, como ocurre con los actos preparatorios o de trámite.

⁸ C.E. Sec. Tercera, Auto del 12 de mayo de 2011, Radicación número: 47001-23-31-000-2001-00399-01(26758), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

4) Reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere beneficiado al actor cuando la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa.⁹

Frente a la segunda excepción el Consejo de Estado explicó que se presenta cuando se trata de un acto administrativo que posteriormente es declarado ilegal pero que mientras estuvo vigente produjo daños, los cuales cesaron con la declaratoria de ilegalidad.¹⁰

4. ANÁLISIS DEL CONFLICTO DE COMPETENCIA BAJO ESTUDIO

En el presente asunto, la sociedad Seguros del Estado S.A., a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa con el fin de que se declare administrativa y patrimonialmente responsable al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU de los perjuicios que le fueron causados con la expedición de las Resoluciones 1060 de 14 de abril de 2008. 3633 de 18 de octubre de 2008 y 3196 de 15 de octubre de 2010 -en virtud de las cuales pagó la suma de \$188.494.137-, y que fueron posteriormente declaradas nulas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso radicado bajo el número 11001333103520110005400.

Dicho proceso fue repartido al Juzgado 34 Administrativo- Sección Tercera- quien consideró que la fuente del daño reclamado era un acto administrativo -esto es, la Comunicación No. 20214251014471 de 7 de julio de 2021, mediante la cual la entidad demandada negó la solicitud de devolución de los dineros cancelados por la parte demandante.

En consecuencia, consideró que el medio de control procedente era el de nulidad y restablecimiento del derecho, declaró la falta de competencia para conocer del presente asunto y remitió el expediente a la Sección Primera.

Por su parte, el Juez 2° Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Primera, promovió el conflicto de competencias en el presente asunto, al considerar que la competencia para conocer del proceso recae en los juzgados administrativos de la Sección Tercera, habida cuenta que en la demanda se pretende el resarcimiento del daño causado con la expedición de unos actos administrativos cuya legalidad no se cuestiona (habida cuenta que estos ya fueron declarados nulos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo).

Así las cosas, para resolver y teniendo en cuenta el marco normativo antes referido, debe destacarse que de la demanda y sus anexos se logra extraer lo siguiente:

⁹ C.E. Sec. Tercera, Auto del 24 de enero de 2019. Rad. No. 2500-23-26-000-2008-10182-01 C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁰ Ibidem.

- Mediante Resolución No. 1060 de 14 de abril de 2008 el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU declaró la caducidad del contrato No. 103 de 2006 (suscrito entre la sociedad Compañía de Estudios, Interventoría y Construcciones CEIC Ltda. y el Instituto de Desarrollo Urbano) y ordenó hacer efectiva la garantía única de cumplimiento contenida en la póliza de seguro No. 071500020 expedida por Seguros del Estado.
- Contra esta decisión, Seguros del Estado S.A. interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto por el IDU mediante Resolución No. 3633 de 17 de octubre de 2008 en el cual se confirmó en su totalidad la Resolución No. 1060 de 14 de abril de 2008.
- En virtud de dichos actos administrativos, Seguros del Estado S.A. pagó la suma de \$188.494.137 el día 8 de enero de 2009.
- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A por medio de sentencia de 29 de junio de 2017, proferida dentro del medio de control de controversias contractuales promovida por el contratista contra el IDU, declaró la nulidad de las Resoluciones 1060 de 14 de abril de 2008 y 3633 de 17 de octubre de 2008.
- Mediante petición de 26 de mayo de 2021, Seguros del Estado S.A. solicitó al IDU el reintegro de la suma de \$188.494.137 -pagado en virtud de las Resoluciones 1060 de 14 de abril de 2008 y 3633 de 17 de octubre de 2008-.
- El Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- negó la solicitud mediante Oficio de 7 de julio de 2021.

En ese orden y conforme el marco normativo y fáctico antes expuesto, este Despacho recuerda que cuando el daño reclamado proviene de un hecho, acción u omisión de entidades públicas o particulares en ejercicio de la función administrativa, corresponde al afectado ejercer el medio de control de reparación directa, mientras que ante la existencia de actos administrativos generadores de daño tendría que ejercerse, por regla general, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyos requisitos y caducidad varían en comparación con el mecanismo de reparación directa.

No obstante lo anterior, y como se señaló en el marco normativo, la jurisprudencia ha establecido excepciones claras frente a la procedencia del medio de control de reparación directa en casos de daños derivados de actos administrativos¹¹, a saber:

- 1) "Reparación de perjuicios causados por la ejecución de actos administrativos consonantes con el ordenamiento jurídico en los que no se controvierta su legalidad y se atente contra el principio de igualdad frente a las cargas públicas.
- 2) **Reparación de perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto**

¹¹ C.E. Sección Tercera, Auto del 24 de enero de 2019. Rad. No. 2500-23-26-000-2008-10182-01 C.P Ramiro Pazos.

de revocatoria directa por la propia administración, sin incidencia de la conducta del sujeto pasivo del acto administrativo.

- 3) Reparación como consecuencia de la configuración de un daño derivado de una manifestación de la administración contra la cual no procede la acción de legalidad pertinente, como ocurre con los actos preparatorios o de trámite.
- 4) Reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere beneficiado al actor cuando la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa.”

En ese orden, en aras de determinar el medio de control adecuado, resulta pertinente distinguir si las pretensiones van encaminadas a cuestionar o no el acto administrativo; de suerte que si no se discute la legalidad de aquél sino los efectos que produce y que ponen al afectado en una situación de desequilibrio frente a las cargas públicas, la reparación directa se torna viable para encausar las pretensiones así formuladas, bajo el título de daño especial por provenir de una actividad lícita y legítima del Estado. Al contrario, si lo que en el fondo se produce es un ataque contra el acto administrativo, así se invoque una acción diferente, la que procede es la de nulidad y restablecimiento.¹²

Ahora bien, se debe advertir que la causa petendi y el petitum de la demanda deben estar directa y necesariamente relacionados con el medio de control, toda vez que es el marco dentro del cual debe y puede el juez entrar a analizar o enjuiciar el caso concreto objeto de la demanda.

Pues bien, para identificar cuál es la causa petendi de esta demanda, debe recordarse que en el libelo inicial la parte actora de manera concreta pretende en forma principal la declaratoria de responsabilidad administrativa y patrimonial del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la consiguiente condena al pago de perjuicios patrimoniales que dice haber sufrido por el pago de las sumas que fueron pagadas en cumplimiento de las Resoluciones No. 1060 de 2008 y 3633 de 2008, las cuales fueron declaradas nulas por parte de esta Corporación, dentro del proceso 11001333103520110005400.

A su vez, pretende que en caso de no acogerse las pretensiones principales, se declare que realizó un pago carente de causa jurídica generador de un enriquecimiento sin causa en favor del IDU y que como consecuencia se ordene el reembolso de la suma de \$188.494.137, que fue pagada sin causa jurídica alguna.

Bajo esa perspectiva, se estima que le asiste razón a la Juez 2° Administrativo – Sección Primera- al considerar que el medio de control a través del que deben tramitarse las pretensiones de Seguros del Estado S.A. es el de reparación directa y no el de nulidad y restablecimiento del derecho, pues pese a que en la actuación administrativa que originó el perjuicio que se reclama se expidieron las

¹² Ver entre otros, C.E. Sección Tercera, auto del 19 de febrero de 2004, exp. 24.027, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

Resoluciones 1060 y 3633 de 2008, su legalidad no se controvierte, pues estos actos administrativos ya fueron declarados nulos por esta jurisdicción.

En similar sentido lo ha considerado el H. Consejo de Estado en reciente pronunciamiento en el cual concluyó¹³:

3.6.1. La Responsabilidad del Estado derivada de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo

El ordenamiento jurídico colombiano ha hecho una clara diferenciación en cuanto a la procedencia de las acciones por medio de las cuales se pretende la indemnización de perjuicios derivados de actuaciones de la Administración; en ese orden de ideas, la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento se ha dirigido a los casos en que el daño se ocasiona por un acto administrativo; a su turno, la acción o medio de control de reparación directa se dirige a los eventos en que la pretensión de indemnización de perjuicios se desprende de un hecho, omisión u operación administrativa.

No obstante, la regla tiene sus excepciones, en ese sentido, esta Corporación ha previsto de tiempo atrás que la responsabilidad extracontractual del Estado no proviene únicamente de hechos, omisiones u operaciones administrativas materiales, ocupaciones permanente o temporal por trabajos públicos, sino que también puede derivarse de la declaración administrativa o judicial de la ilegalidad de los actos, revocatoria o nulidad respectivamente, toda vez que dichas declaraciones permiten evidenciar la anomalía administrativa; **en ese orden de ideas, en diferentes ocasiones se ha reconocido la procedencia de la acción de reparación directa cuando el daño ha sido causado por la entrada en vigor de un acto administrativo ilegal que posteriormente ha sido objeto de revocatoria directa o se ha declarado su nulidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

Adicionalmente y frente a las pretensiones subsidiarias de que se declare que existió un enriquecimiento sin causa, se establece que también es el medio de control de reparación directa el procedente para ventilar este tipo de pretensiones, tal y como lo sostuvo en sentencia de unificación la Sección Tercera del Consejo de Estado, quien sobre el particular indicó¹⁴:

Así el asunto resulta claro que mediante la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración.

Y el argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo que aquella es indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es

¹³ C. E. Sec. Tercera, Sent. 20001-23-33-000-2013-00031-01 (53736), dic. 10/2021, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

¹⁴ C. E. Sec. Tercera, Sent. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), nov. 19/2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

que la restitución sólo va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más.

Puestas así las cosas aparece obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante esta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique.

Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental.

14. Corolario de lo anterior es que todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción.”

A su vez y si bien es cierto la entidad demandada expidió un acto administrativo - esto es la Comunicación No. 20214251014471 de 7 de julio de 2021-, de su lectura se constata que este no puede considerarse como el acto que definió la situación jurídica de la parte actora, pues es claro que la fuente del perjuicio que se reclama son los actos administrativos que hicieron efectiva la póliza -y que a la fecha no se encuentran vigentes por haber sido declarados nulos por la Sección Tercera esta Corporación-.

Finalmente, cabe advertir que aunque existe un margen razonable de interpretación de la demanda por parte del juez frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante y la definición de la norma o el régimen jurídico aplicable al caso, ello no puede ni debe confundirse con la modificación de la causa petendi y menos aún del petitum”.¹⁵

Por lo anterior, y en la medida en que el conocimiento del medio de control de reparación directa se encuentra asignado a la Sección Tercera, se concluye que competencia para conocer del asunto de la referencia recae en el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, adscrito a la Sección Tercera.

En mérito de lo expuesto, el despacho 13 de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE:

PRIMERO. DIRIMIR el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 34 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Tercera– y el Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera–, en el sentido de disponer que el competente para conocer de la demanda de la referencia es el **Juzgado 34 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Tercera–**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

¹⁵ Ver C. E. Sec. Tercera, Sent. 68001231500019983685 01, ene. 27/2012, CP. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

SEGUNDO. En consecuencia, **REMÍTASE** el presente proceso al Juzgado 34 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Tercera–, para lo de su competencia.

TERCERO. COMUNÍQUESE lo aquí decidido al Juzgado 2º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera–.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, 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 a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN E

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 513

NATURALEZA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	250002315000-2023-00079-00
DEMANDANTE:	HOSPITAL SAN RAFAEL DEL ESPINAL E.S.E.
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES
DECISIÓN:	RESUELVE CONFLICTO DE COMPETENCIA

Procede el despacho a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 63 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Tercera– y el Juzgado 5° Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Primera–, para conocer del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1.- El Hospital San Rafael del Espinal E.S.E. a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES con el fin de que se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERO: Que se declare responsable a LA NACIÓN- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, por los daños y perjuicios materiales ocasionados al **HOSPITAL SAN RAFAEL DEL ESPINAL E.S.E.**, con base en la negación al pago de los servicios de salud efectivamente prestados por la demandante, pues al prestar los servicios de salud y al no obtener el pago correspondiente se ha generado un grave desequilibrio financiero que ha perjudicado la prestación del servicio de salud a la comunidad.

SEGUNDO: En consecuencia, que se condene a LA NACIÓN- la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, como reparación del daño ocasionado, a pagar los perjuicios ocasionados con ocasión de la falta de flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para la atención de los usuarios, conforme al valor de las reclamaciones radicadas ante el ADRES por valor de **VEINTICINCO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$25.351.458)**, correspondientes a servicios médico quirúrgicos que fueron prestados a las víctimas de accidentes de tránsito, reclamaciones radicadas ante la **ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES** y que me permito relacionar a continuación:

(...)

TERCERO: Que se condene a LA NACIÓN- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, al pago de intereses moratorios al igual que indexación de valores, contados a partir de la fecha en que se debía pagar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud con ocasión de los servicios prestados a las víctimas de accidentes de tránsito y que está a cargo del ADRES, conforme a los términos señalados en el Decreto 780 de 2016 y 056 de 2015.

CUARTO: En consecuencia, a lo anterior se condenen LA NACIÓN- la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, a pagar las costas que genere este proceso, y las agencias en derecho en la cuantía que resulte de las bases que se prueben en el curso del proceso." (sic)

1.2 Como fundamento fáctico, la parte actora manifestó lo siguiente:

Indicó que la E.S.E. Hospital San Rafael del Espinal E.S.E. ha prestado servicios de salud a las víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural y eventos terroristas.

Agregó que corresponde a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES asumir los gastos ocasionados por los servicios de salud antes señalados.

Destacó que pese a que prestó los servicios antes referidos a varios pacientes por un valor de \$25.351.458 y a que elevó 32 reclamaciones en ese sentido en los términos del Decreto 780 de 2016, ADRES no ha aplicado ninguno de los estados señalados en la Resolución 1645 de 2016, no ha adelantado ninguna comunicación del resultado de auditoría, ni ha efectuado pago alguno

Sostuvo que por lo anterior se le está causando un perjuicio que debe ser resarcido.

II. TRÁMITE PROCESAL

- El proceso fue asignado por reparto al Juzgado 63 Administrativo de Bogotá –Sección Tercera–, despacho que mediante auto de 21 de julio de 2022 declaró su falta de competencia, por considerar que la misma radica en los juzgados administrativos adscritos a la sección primera.

- Luego de realizado el nuevo reparto, correspondió su conocimiento al Juzgado 5º Administrativo de Bogotá –Sección Primera–, quien mediante auto de 24 de enero de 2023, resolvió proponer conflicto de competencia.

- Con acta de reparto de 13 de febrero de 2023 se asignó el conflicto de competencia al despacho de la magistrada ponente.

- Mediante auto de 21 de febrero de 2023 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones; sin embargo, éstas guardaron silencio.

III. ARGUMENTACIÓN DE LOS JUZGADOS PARA DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA

1.- Del Juzgado 63 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Tercera–

Mediante providencia de 21 de julio de 2022, declaró su falta de competencia y ordenó remitir el proceso a los juzgados administrativos del circuito de Bogotá –sección primera–, señalando como sustento que la demanda gira en torno a la reclamación o recobro judicial a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES del pago de 32 reclamaciones.

En concordancia y tras citar el auto No. 389 de 2021 expedido por la Corte Constitucional -en el que se determinó que la competencia para conocer de este tipo de controversias corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo- advirtió que corresponde a los juzgados administrativos adscritos a la sección primera el conocimiento del presente caso como quiera que (i) se controvierte la legalidad de un acto administrativo y (ii) que dicho acto administrativo no tiene naturaleza laboral, ni se deriva de la actividad precontractual o contractual del Estado

2.- Del Juzgado 5º Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Primera–

A su turno, el Juzgado 5º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante providencia de 24 de enero de 2023, promovió el conflicto negativo de competencia señalando que la parte demandante no cuestiona el acto administrativo que negó los recobros (habida cuenta que este no existe) sino que considera que el daño se origina en una presunta actuación deficiente relacionada con el trámite del reconocimiento y pago de los recobros por parte de ADRES.

En ese orden, estimó que en la medida en que la fuente del daño es la presunta falla del servicio, el medio de control procedente es la de reparación directa, el cual es de conocimiento de los juzgados administrativos adscritos a la sección tercera.

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Corresponde al Despacho decidir el conflicto de competencia propuesto, según lo establecido en el artículo 158¹ del CPACA, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, en atención a que este se suscitó entre dos jueces administrativos del mismo distrito judicial.

¹ ARTÍCULO 158. Conflictos de competencia. (...) 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.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a determinar si la competencia para conocer de la demanda presentada a través del medio de control de reparación directa por el Hospital San Rafael del Espinal E.S.E. contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES, en la que se pretende el pago de los servicios de salud prestados por la entidad demandante a víctimas de accidentes de tránsito, le corresponde a la Sección Tercera o a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

3. ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Con el objeto de responder el anterior problema jurídico, el despacho se referirá a los siguientes aspectos: **(i)** correcta escogencia del medio de control, **(ii)** competencia de las Secciones Tercera y Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá; **(iii)** procedimiento sobre reclamaciones ante el FOSYGA (hoy ADRES) y **(iv)** competencia para conocer de las controversias frente al pago de reclamaciones por parte de ADRES.

3.1. Correcta escogencia del medio de control

En el derecho procesal administrativo los medios de control tienen un carácter cerrado y típico, no de naturaleza abierta e indefinida, razón por la que la Ley 1437 de 2011 estableció reglas para el ejercicio de las acciones o medios de control.

Entre dichas reglas, debe destacarse que la *causa petendi* y el *petitum* de la demanda deben estar directa y necesariamente relacionados con el medio de control invocado, toda vez que estos constituyen el marco dentro del cual el juez entra a analizar o enjuiciar el caso concreto objeto de la demanda.

Ahora bien, pese a que el juez cuenta con un margen razonable de interpretación de la demanda frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante y la definición de la norma o el régimen jurídico aplicable al caso, ello no puede ni debe confundirse con la modificación de la causa petendi y menos aún del *petitum*".²

En ese orden, debe comprenderse que la "*escogencia de una u otra acción y su elección por parte del demandante, tiene relación con el debido proceso del posible demandado*"³, pues la competencia del juez de la causa depende del objeto en donde la administración pública haya manifestado y producido un acto, un contrato o una omisión, acción o hecho administrativo pues para cada conducta administrativa procede una vía propia de acción, dejando claro que las acciones no son de escogencia alternativa de quienes reclaman judicialmente.

² Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", sentencia del 27 de enero de 2012, RADICACIÓN: 68001231500019983685 01, EXPEDIENTE: 20.407. CP. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, Radicación número: 85001-23-31-000-1998-00129-01(18319) CP. Da. Gladys Agudelo Ordóñez

Sobre el particular la Sección Tercera del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que **la causa de los perjuicios determina cuál es la acción procedente:**

“La Sala ha indicado⁴, con relación a la debida escogencia de la acción, que para determinar cuál de ellas es la procedente, en cada caso particular debe tenerse en cuenta la causa de los perjuicios reclamados, es decir, si ella proviene de la expedición de un acto administrativo que se presume legal, la acción correspondiente será la de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en el artículo 85 del C.C.A., por cuanto es la demostración de la ilegalidad del acto y su consecuente declaración de nulidad lo que torna en antijurídico el daño causado con el mismo, en tanto que, **si los perjuicios se derivan de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, la acción pertinente para reclamar indemnización, (sic) es la de reparación directa consagrada en el artículo 86 de esa misma codificación.**”⁵

Así las cosas, valga la pena recordar frente al **medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho** que conforme al artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, puede pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto; se le restablezca el derecho y se le repare el daño. En virtud de dicha disposición normativa, el Consejo de Estado⁶ ha concebido tal medio de control como aquel en el que el restablecimiento del derecho es una pretensión consecuencial de la declaratoria de nulidad del acto administrativo, así:

“Por su parte, **la esencia de** otro de los medios de control como lo es **la nulidad y el restablecimiento del derecho está determinada** porque ese restablecimiento es pretensión consecuencial a la declaratoria de nulidad del acto administrativo, encontrándose en éste un criterio finalístico consistente en que el propósito expreso, mediante la formulación pretensional, o tácito, a través de la inferencia que el operador jurídico haga, permite concluir que en el trasfondo hay una necesidad o utilidad de quien demanda de restablecer el derecho que considera vulnerado por el acto que ha sido o se declarará nulo, lleva ínsito un interés particular y concreto. Pero ese restablecimiento deprecado o de carácter automático debe corresponder en forma directa al resarcimiento del derecho ínsito y directo y sin elucubración o suposición en la materia que contiene el acto administrativo cuya presunción ha sido quebrada mediante la declaratoria de nulidad.”

Por su parte, el artículo 90 constitucional consagra la obligación del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta cláusula general de responsabilidad extracontractual representa *“el mecanismo de cierre del sistema de protección y garantía patrimoniales de los ciudadanos frente a la acción del poder público”*⁷ en cualquiera de sus manifestaciones.

En desarrollo de esta norma constitucional, el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, contempló el medio de control de reparación directa en los siguientes términos:

⁴ C.E. Sección Tercera, Autos del 30 de septiembre de 2004 (expediente 26.101), del 5 de noviembre de 2003 (expediente 24.848) y del 19 de febrero de 2004 (expediente 25.351).

⁵ Ver al respecto entre otros, C.E. Sección Tercera, auto del 19 de noviembre de 2015, expediente 54.063 y C. E. Sección Tercera, Subsección B, auto del 16 de noviembre de 2016, exp. 57850 C. P Ramiro Pazos Guerrero.

⁶ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejera Ponente: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Providencia de 16 de Octubre de 2014, Radicación Número: 81001-23-33-000-2012-00039-02, Actor: Departamento de Arauca, Demandado: Empresa Social del Estado Hospital San Vicente de Arauca.

⁷ Cita textual: PAREJO ALFONSO, derecho Administrativo, cit, p. 863

“En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública. En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.”

En línea con lo anterior, el Consejo de Estado ha reiterado en diversas ocasiones que

“en materia de lo contencioso administrativo 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”⁸.

3.2. Competencia de las Secciones Primera y Tercera de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PSAA06-3501 del 6 de julio de 2006, reglamentó el reparto de los asuntos de conocimiento de los Juzgados Administrativos, de manera concreta para el Circuito Judicial de Bogotá.

El artículo 5º del precitado Acuerdo dispone:

“ARTÍCULO QUINTO.- En los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, en desarrollo de lo establecido por los artículos 1 y 2 del Decreto 1382 de 2000, artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y los artículos 16 y 51 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 y el artículo 2 del Acuerdo 3345 de 2006, el reparto se someterá a los siguientes lineamientos:

5.1. Para los asuntos que deben asignarse a cada uno de los grupos de juzgados, según la correspondencia que entre ellos existe con las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el reparto se hará en forma equitativa y al azar, teniendo en cuenta el número que identifica a cada despacho. (...)”.

Así las cosas, debe recordarse que, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca le fueron asignadas las siguientes atribuciones en cada una de sus Secciones de conformidad con el Decreto 2288 de 1989, así:

“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.

⁸ C.E. Sec. Tercera, Auto del 12 de mayo de 2011, Radicación número: 47001-23-31-000-2001-00399-01(26758), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

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 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.”

En este sentido, del marco normativo citado resulta clara la correspondencia e identidad de asuntos a conocer por la Sección Primera y Tercera, y por tanto, la forma en que deben ser asignados y conocidos los procesos de acuerdo a su competencia.

3.3. Procedimiento para el pago de reclamaciones ante el FOSYGA (hoy ADRES)

El procedimiento para el trámite de reclamaciones con cargo a la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) -hoy ADRES- antes de la expedición de la Resolución 1236 de 2 de agosto de 2023 por parte del Ministerio de Salud, estaba contenido en la Resolución 1645 de 3 de mayo 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y preveía los siguientes términos para la radicación de reclamaciones:

ARTÍCULO 7o. TÉRMINO PARA RADICAR RECLAMACIONES. El término para radicación de reclamaciones ante la Subcuenta ECAT del Fosyga, o quien haga sus veces, superado el cual, no procederá la reclamación por vía administrativa, es el siguiente:

Término	Norma	Vigencia
1 año	Artículo 111 del Decreto ley 019 de 2012	Para aquellos casos en que se generó el derecho a reclamar ante el Fosyga entre el 10 de enero de 2012 y el 8 de junio de 2015.
3 años	Artículo 73 de la Ley 1753 de 2015	Para aquellos casos en que se generó el derecho a reclamar ante el Fosyga desde el 9 de junio de 2015.

PARÁGRAFO. Para aquellos casos en que se genere el derecho a reclamar ante el Fosyga, o quien haga sus veces, a partir del 9 de junio de 2015, superado el

término de tres (3) años, prescribirá el derecho a recibir el pago y se extinguirá la obligación.

ARTÍCULO 8o. RADICACIÓN OPORTUNA DE LA RECLAMACIÓN. Los reclamantes deberán radicar las reclamaciones ante la Subcuenta ECAT del Fosyga, o la entidad que haga sus veces, dentro del término establecido en el artículo anterior, el cual se contará a partir de la ocurrencia del hecho generador del derecho a reclamar, así:

AMPARO RECLAMADO	HECHO GENERADOR DEL DERECHO A RECLAMAR
Gastos por servicios de salud	Atención en salud contado a partir de la fecha de egreso de la víctima, identificado en el soporte de la atención médica reclamada.
Gastos de transporte y movilización a las IPS	Traslado al primer centro en donde se preste la atención.
Indemnización por muerte y/o gastos funerarios	Fallecimiento de la víctima de acuerdo con la fecha consignada en el Registro Civil de Defunción. En caso de muerte presunta por desaparecimiento, fecha de ejecutoria de la sentencia que la declaró.
Indemnización por incapacidad permanente	Adquisición de firmeza del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

(...)

A su vez, dicha disposición establecía como etapas del procedimiento de reclamaciones, las de **(i)** prerradicación, **(ii)** radicación, **(iii)** auditoría integral, **(iv)** comunicación del resultado de auditoría y **(v)** pago.

En ese orden y respecto de la tercera y cuarta etapa del procedimiento – auditoría integral y comunicación del resultado de auditoría- los artículos 18, 22 y 23 de la resolución antes mencionada, disponían:

“...ARTÍCULO 18. RESULTADO DE LA ETAPA DE AUDITORÍA INTEGRAL. Producto de la auditoría integral de las reclamaciones, el Fosyga o quien haga sus veces, aplicará uno de los siguientes estados:

Aprobado: Cuando todos los ítems de la reclamación cumplen con los criterios señalados en la normativa vigente.

Aprobado parcial: Cuando alguno o algunos de los ítems de la reclamación cumple(n) con los criterios señalados en la normativa vigente.

No aprobado: Cuando todos los ítems de la reclamación no cumplen con los criterios señalados en la normativa vigente.

(...)

ARTÍCULO 22. COMUNICACIÓN DEL RESULTADO DE AUDITORÍA A LOS RECLAMANTES. El Fosyga o quien haga sus veces comunicará el resultado de la auditoría integral efectuada a cada una de las reclamaciones, durante los diez (10) días calendario siguientes a la emisión de la certificación de cierre efectivo del paquete, a través del correo electrónico previamente habilitado y autorizado o, en su defecto, mediante comunicación remitida a través de correo certificado a la dirección registrada en el formulario o en la base de datos del Fosyga según corresponda.

(...)

Adicionalmente, el Fosyga o quien haga sus veces, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de certificación de cierre efectivo, comunicará a los reclamantes mediante publicación en su página web que el resultado de la auditoría a las reclamaciones del paquete correspondiente al periodo de radicación respectivo se encuentra disponible para su consulta.

ARTÍCULO 23. RECIBO DE LA COMUNICACIÓN DEL RESULTADO DE AUDITORÍA. Para los efectos de los procesos de reclamación que se adelanten con cargo a la Subcuenta ECAT del Fosyga, o quien haga sus veces, se entenderá comunicado el resultado de auditoría al reclamante, en la fecha en la cual este recibe tal comunicación. A partir de esta fecha se contabilizará el término para dar respuesta al resultado de auditoría y/o para que la reclamación adquiera un estado definitivo.

En todo caso, si no se recibe constancia de recibo de la comunicación por correo certificado, el resultado de auditoría se entenderá recibido por el reclamante un mes después de la publicación en la página web del Fosyga de que trata el artículo anterior.”

Ahora bien, contra el resultado de auditoría los reclamantes podían subsanar u objetar las glosas aplicadas según lo previsto en el artículo 24 de la resolución 1645 de 2016:

ARTÍCULO 24. RESPUESTA AL RESULTADO DE AUDITORÍA. El reclamante podrá dar respuesta al resultado de auditoría, subsanando u objetando en una única oportunidad la totalidad de glosas aplicadas, dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la comunicación del resultado de la auditoría integral, aportando los documentos que correspondan o sustentando en forma concreta los motivos de objeción a la glosa. La objeción no puede versar sobre nuevos hechos ni debatir argumentos diferentes a los contenidos en el resultado de la auditoría.

(...)

Si el reclamante no da respuesta al resultado de auditoría en el término de dos (2) meses contado a partir del recibo de la comunicación, se entenderá que aceptó la glosa impuesta, con lo cual, el respectivo ítem adquiere con carácter definitivo el estado “no aprobado”.

La respuesta a los resultados de auditoría se tramitará en el término de dos (2) meses, surtirá las mismas etapas del procedimiento de verificación y control para pago de las reclamaciones ante el Fosyga o quien haga sus veces y será objeto de comunicación a los reclamantes en las mismas condiciones establecidas en los artículos 22 y 23 del presente acto administrativo, indistintamente de la fecha de presentación de la reclamación inicial.”

3.4. Competencia para conocer de los procesos en contra del FOSYGA (hoy ADRES) por el pago de recobros

Ahora bien, es del caso destacar que frente a la naturaleza jurídica de los resultados de auditoría por parte del FOSYGA y el medio de control procedente para controvertirlos, sostuvo la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en reciente pronunciamiento de unificación lo siguiente⁹:

“5. 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

⁹ C. E. Sec. Tercera, Sent. 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085), abr. 20/2023, C. P. Guillermo Sánchez Luque.

estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo (artículo 90 CN y artículo 86 CCA).

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la idónea para impugnar la legalidad de un acto administrativo cuando se estime que este ha lesionado un derecho contenido en una norma jurídica, su consecuente restablecimiento del derecho y también para solicitar que se reparen los perjuicios causados con el acto (artículo 85 CCA). La acción de reparación directa y la de nulidad y restablecimiento del derecho comparten una naturaleza indemnizatoria, pero difieren en cuanto a la fuente que genera el daño, que supone una distinta formulación de las pretensiones y un término diverso de caducidad. Si el daño tiene origen en un acto administrativo, por regla general, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que, si la fuente del daño es un hecho, omisión u operación administrativa, la responsabilidad de la administración se debe perseguir a través de la acción de reparación directa.

Si bien la Sala ha admitido excepcionalmente la procedencia de la acción de reparación directa por daños causados por actos administrativos, cuya legalidad no se cuestiona, no basta con invocar como título de imputación el «daño especial» por una supuesta ruptura de las cargas públicas para que la acción se entienda de reparación directa, si lo que se pretende es cuestionar la legalidad del acto administrativo.

6. Según la demanda, mediante las comunicaciones n.º. MYT-1242-10CD20122, n.º. MYT-1457-10CD20459, n.º. MYT-2354-10CD21919, n.º. MYT-2597-10CD22632, n.º. MYT-3090-10CD2370 y n.º. MYT-3123-10CD23783, el Consorcio Fidufosyqa 2005 neqó definitivamente el recobro de 108 solicitudes, pues estimó que las «terapias ABA» estaban cubiertas en el POS. La fuente del daño que se reclama es la presunta ilegalidad de las decisiones [actos administrativos] del Consorcio Fidufosyqa 2005. En la demanda se alegó que las solicitudes se negaron porque los servicios estaban incluidos en el POS, aunque esto no era cierto. Por ello, el demandante debió solicitar la anulación de los actos administrativos que negaron las solicitudes de recobro, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa.

7. El artículo 137.4 CCA dispone que toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá contener, cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo, las normas violadas y la explicación del concepto de la violación. La ausencia de este requisito impide un pronunciamiento sobre el particular, pues el juez, al desconocer las razones de la supuesta violación normativa de los actos administrativos demandados, no puede suplir la inactividad procesal del demandante sobre este punto. La Corte Constitucional –al declarar la exequibilidad del artículo 137.4 CCA– concluyó que si el acto administrativo, como expresión de la voluntad de la Administración, se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su ilegalidad la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma.

La parte demandante, como formuló la acción de reparación directa, no señaló de forma precisa las normas violadas, ni explicó el concepto de la violación de esos preceptos para controvertir la validez de los actos. La demanda expuso, de manera general, las razones por las cuales la parte demandante no tenía el deber de soportar el pago de las «terapias ABA». Esa circunstancia impide un pronunciamiento de fondo. En tal virtud, se configuró la ineptitud sustantiva de la demanda. Por ello, la Sala confirmará la decisión de primera instancia.

(...)

Unificación de jurisprudencia sobre la acción procedente para solicitar el recobro de servicios de salud no incluidos en el POS

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

4. ANÁLISIS DEL CONFLICTO DE COMPETENCIA BAJO ESTUDIO

En el presente asunto el Hospital San Rafael de Espinal E.S.E. a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES con el fin de que declare responsable a la entidad demandada por los perjuicios causados por no obtener el pago correspondiente a los servicios de salud prestados a 32 víctimas de accidentes de tránsito.

En el conflicto de competencia bajo examen, el Juzgado 63 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Tercera– considera que el presente proceso debe ser conocido por los juzgados pertenecientes a la Sección Primera, en atención a que se controvierte un acto administrativo proferido por ADRES a través del cual se negó el pago de un recobro de servicios de salud.

Por su parte, el Juzgado 5º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera–, promovió conflicto de competencia, argumentando que el conocimiento del proceso corresponde a los juzgados administrativos adscritos a la sección tercera en atención a que la fuente del daño que se reclama no es un acto administrativo pues este no existe, sino una presunta omisión de la administración dentro del trámite de auditorías de las reclamaciones.

Así las cosas, para resolver y teniendo en cuenta el marco normativo antes referido, debe destacarse que de la demanda se logra extractar lo siguiente:

- El Hospital San Rafael del Espinal E.S.E. prestó servicios de salud a 32 pacientes víctimas de accidentes de tránsito durante los años 2013 a 2020.
- En atención a que corresponde a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES el pago de dichos servicios, la demandante radicó 32 reclamaciones ante dicha entidad diligenciando el Formulario Único de Reclamación de las Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud por servicios prestados a víctimas de eventos catastróficos y accidentes de tránsito.
- Destacó que a las reclamaciones radicadas ante ADRES no se les ha aplicado ninguno de los estados de que trata la Resolución 1645 de 2016 ni se ha comunicado resultado alguno de la auditoría.
- Agregó que por lo anterior no ha podido recuperar por vía administrativa los gastos en los que incurrió al prestar los servicios médicos a víctimas de accidentes de tránsito.
- En la demanda se indica, como sustento del ejercicio del medio de control de reparación directa, que este es el medio de control adecuado y no el de nulidad y restablecimiento del derecho porque no se controvierte un acto particular sino "... la forma en que la ADRES opera en general para el procedimiento de recobro, que hace que este sea, en la práctica, excesivamente difícil, engorroso y lento, situación que genera daños patrimoniales al desfinanciar las entidades del sistema de salud".

Así las cosas y para resolver, este Despacho recuerda que cuando el daño reclamado proviene de un hecho, acción u omisión de entidades públicas o particulares en ejercicio de la función administrativa, corresponde ejercer al afectado el medio de control de reparación directa, mientras que ante la existencia de actos administrativos generadores de daño tendría que ejercerse, por regla general, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyos requisitos y caducidad varían en comparación con el mecanismo de reparación directa.

En ese orden, en aras de determinar el medio de control adecuado, resulta pertinente distinguir si las pretensiones van encaminadas a cuestionar o no el acto administrativo; de suerte que si no se discute la legalidad de aquél sino los efectos que produce y que ponen al afectado en una situación de desequilibrio frente a las cargas públicas, la reparación directa se torna viable para encausar las pretensiones así formuladas, bajo el título de daño especial por provenir de una actividad lícita y legítima del Estado. Al contrario, si lo que en el fondo se produce es un ataque contra el acto administrativo, así se invoque una acción diferente, la que procede es la de nulidad y restablecimiento.¹⁰

¹⁰ Ver entre otros, C.E. Sección Tercera, auto del 19 de febrero de 2004, exp. 24.027, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

Se debe advertir que la causa petendi y el petitum de la demanda deben estar directa y necesariamente relacionados con el medio de control, toda vez que es el marco dentro del cual debe y puede el juez entrar a analizar o enjuiciar el caso concreto objeto de la demanda.

Pues bien, para identificar cuál es la causa petendi de esta demanda, se resalta que en el libelo inicial la actora enuncia que pretende la declaratoria de responsabilidad de ADRES por no haber reconocido los montos que adeuda por concepto de servicios de salud prestados por el Hospital San Rafael de Espinal E.S.E. a víctimas de accidentes de tránsito.

No obstante, de la revisión integral de la normatividad y la jurisprudencia vigentes en la materia se colige que **(i)** existe un procedimiento en sede administrativa ante el FOSYGA (hoy ADRES) para el cobro de las reclamaciones por servicios médicos prestados por concepto de accidentes de tránsito, **(ii)** el resultado de dicho procedimiento se considera un acto administrativo y **(iii)** que, en atención a la naturaleza de acto administrativo del resultado del procedimiento se ha concluido que el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

A su vez, de la lectura de la demanda se extrae que la entidad accionante agotó dicho procedimiento, pues así lo indica en los hechos 4 y 5 del libelo inicial y se enuncia entre los anexos del libelo inicial (a los cuales no fue posible tener acceso a través del link relacionado en la demanda).

Luego entonces, para este Despacho, es claro que le asiste razón al Juez 63 Administrativo – Sección Tercera- al considerar que el medio de control a través del que deben tramitarse las pretensiones de la actora es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no el de reparación directa, pues pese a que en la demanda se indica que la presunta fuente del daño que se reclama es una falla en el servicio, lo cierto es que lo pretendido es el pago de sumas de dinero que tienen un procedimiento administrativo reglado para su reconocimiento y pago, el cual culmina en un acto administrativo que resulta pasible de ser controvertido a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, el hecho de que la parte actora aduzca que no le ha sido comunicado el resultado del procedimiento administrativo no modifica el medio de control a través del cual debe elevar la pretensión porque en el evento en que el acto no haya sido expedido o no se le haya comunicado, corresponde a la parte controvertir el acto ficto derivado del silencio de la entidad demandada en los términos del artículo 83 del C.P.A.C.A.

Adicionalmente, cabe advertir que en ese sentido lo consideró la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la decisión de unificación antes citada, en la que se precisó que la decisión del administrador del FOSYGA (hoy ADRES) es un acto administrativo que debe controvertirse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo anterior, y en la medida en que el conocimiento del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra asignado a la Sección Primera, se concluye que competencia para conocer del asunto de la referencia recae en el Juzgado 5º Administrativo de Bogotá, adscrito a la Sección Primera.

En mérito de lo expuesto, el despacho 13 de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE:

PRIMERO. DIRIMIR el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 63 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Tercera– y el Juzgado 5º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera–, en el sentido de disponer que el competente para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento de la referencia es el **Juzgado 5º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera–**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. En consecuencia, **REMÍTASE** el presente proceso al Juzgado 5º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera–, para lo de su competencia.

TERCERO. COMUNÍQUESE lo aquí decidido al Juzgado 63 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Tercera–.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, 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 a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN E

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 512

NATURALEZA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	250002315000-2022-00481-00
DEMANDANTE:	CAPITAL SALUD E.P.S.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
DECISIÓN:	RESUELVE CONFLICTO DE COMPETENCIA

Procede el despacho a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 3º Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Primera– y el Juzgado 41 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Cuarta–, para conocer del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Capital Salud E.P.S. a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de que se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERA: Se declare la nulidad de la Resolución 1515 del 19 de mayo de 2017 proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, en la que ordena a CAPITAL SALUD EPS-S S.A.S. el reintegro de unos recursos a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por los procesos de LMA del mes de julio 2013, agosto 2013, septiembre 2013, octubre 2013, noviembre 2013, diciembre 2013, enero 2014 y febrero 2014 sobre los 3028 registros frente a los que opera la firmeza de los recursos por la suma de CIENTO TRES MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS DOCE PESOS M/CTE (\$013.577.512,37).

SEGUNDA: Se declare la nulidad de la Resolución 6532 del 11 de julio del 2019 proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición y confirma la orden a CAPITAL SALUD EPS-S del reintegro de unos recursos a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por los procesos de LMA del mes de julio 2013, agosto 2013, septiembre 2013, octubre 2013, noviembre 2013, diciembre 2013, enero 2014 y febrero 2014 sobre los 3028 registros frente a los que opera la firmeza de los recursos por la suma de CIENTO TRES MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS DOCE PESOS M/CTE (\$013.577.512,37).

TERCERA: Como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, solicito que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES la devolución a CAPITAL SALUD EPS-S de los recursos que fueron ordenados y descontados a la actora como consecuencia de la Auditoría ARS002 que corresponde a concepto de capital: La suma de CIENTO TRES MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS DOCE PESOS M/CTE \$103.577.512,37 valor que deberá ser indexado al momento del reconocimiento del pago, más los intereses que se cancelaron a la ADRES por 3.028 registros que se encuentran en firme.

CUARTA: En virtud de la prosperidad de las pretensiones antes indicadas, se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

QUINTA: Se declare que la sentencia que ponga fin a este proceso deberá ser cumplida en los términos y condiciones establecidas en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 del 2011.”

1.2 Como fundamento fáctico, la parte actora manifestó lo siguiente:

Indicó que el consorcio SAYP 2011, en virtud del contrato de encargo fiduciario No. 0467 de 2011, realizó una auditoría a los pagos de UPC efectuados en el proceso de liquidación mensual de afiliados pertenecientes al régimen subsidiado, tras la cual identificó registros que presuntamente presentan un pago sin justa causa de UPC.

Adujo que dicho consorcio, mediante comunicación SLD-06105-16 de 26 de febrero de 2016, remitió a Capital Salud E.P.S. S.A.S. la solicitud de aclaración de valores involucrados en la auditoría régimen subsidiado ARS002 correspondiente a 84.705 registros por valor de \$1.770.434.409,84 por los períodos comprendidos entre abril 2011 a diciembre 2015.

Agregó que el consorcio mediante comunicación SLD-10996-16 de 12 de abril de 2016 solicitó concepto previo a la firma JAHV Mc Gregor S.A. sobre el informe de cierre de la auditoría régimen subsidiado ARS002 para la E.P.S. Capital Salud S.A.S.

Destacó que JAHV Mc Gregor S.A. mediante comunicación JAHV-INT-12691-16 de 27 de octubre de 2016, emitió concepto previo favorable CP-RES-SOL 238 respecto del informe de cierre sobre el proceso de reintegro de recursos del FOSYGA apropiados o reconocidos sin justa causa adelantados por el Consorcio SAYP 2011 a la EPS CAPITAL SALUD S.A.S. por la auditoría ARS002.

Señaló que el Consorcio SAYP 2011 a través de comunicación SLD-39179 de 2 de diciembre de 2016, remitió informe en el que concluyó que existió apropiación de recursos del FOSYGA por parte de CAPITAL SALUD E.P.S. S.A.S. en cuantía de \$518.409.008,74 por concepto de capital.

Sostuvo que posteriormente, el administrador fiduciario de los recursos del FOSYGA remitió a la Superintendencia Nacional de Salud mediante comunicación JRD-5277-16 de 20 de diciembre de 2016, la documentación para adelantar el

procedimiento contra CAPITAL SALUD E.P.S.-S con miras a la aclaración o reintegro de recursos involucrados en las diferentes causales identificadas en el trámite de la auditoría ARS002 por el período que comprende desde abril de 2011 a diciembre de 2015.

Afirmó que la Superintendencia Nacional de Salud expidió la Resolución 1515 de 2017 en la que ordenó a CAPITAL SALUD E.P.S.-S S.A.S. a reintegrar al Fondo de Solidaridad y Garantía- FOSYGA, las sumas de \$518.409.008,74 y 651.363.029,63.

Precisó que este acto fue modificado por la Superintendencia Nacional de Salud al resolver el recurso de reposición interpuesto por CAPITAL SALUD E.P.S.-S S.A.S. a través de la Resolución No. 6532 de 11 de julio de 2019, en la cual se ordenó el pago de las sumas de \$386.947.010,48 y de \$155.644.789,99.

II. TRÁMITE PROCESAL

- El proceso fue asignado por reparto al Juzgado 3º Administrativo de Bogotá –Sección Primera–, despacho que mediante auto de 28 de agosto de 2020 declaró su falta de competencia, por considerar que la misma radica en los juzgados administrativos adscritos a la sección cuarta.

- Luego de realizado el nuevo reparto, correspondió su conocimiento al Juzgado 41 Administrativo de Bogotá –Sección Cuarta–, quien admitió la demanda mediante auto de 5 de marzo de 2021 y posteriormente, mediante auto de 18 de marzo de 2022, resolvió proponer conflicto de competencia.

- Con acta de reparto de 27 de abril de 2022 se asignó el conflicto de competencia al despacho de la magistrada ponente.

- Mediante auto de 22 de junio de 2022 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones; sin embargo, éstas guardaron silencio.

III. ARGUMENTACIÓN DE LOS JUZGADOS PARA DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA

1.- Del Juzgado 3º Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Primera–

Mediante providencia de 28 de agosto de 2020, declaró su falta de competencia y ordenó remitir el proceso a los juzgados administrativos del circuito de Bogotá –sección cuarta–, señalando como sustento que en la demanda se controvierten actos administrativos a través de los cuales “se realiza el cobro respecto de los aportes en seguridad social en salud” y que en esa medida, teniendo en cuenta la naturaleza de contribución parafiscal de dichos aportes, la competencia para conocer de esos procesos le corresponde a la sección cuarta.

2.- Del Juzgado 41 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Cuarta–

A su turno, el Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante providencia de 18 de marzo de 2022, promovió el conflicto negativo de competencia en atención a que en los actos administrativos demandados -expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud- no se discuten tributos, contribuciones o tasas sino el reintegro de recursos, presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa, por parte de la accionante.

En consecuencia, y tras citar un pronunciamiento de esta Corporación de 16 de noviembre de 2021 en el que se asignó la competencia para conocer de una controversia similar a los juzgados adscritos a la Sección Primera -, advirtió que según la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Tribunal, no todos los recursos involucrados dentro del sistema de seguridad social en salud deben ser considerados como contribuciones parafiscales, tasas o impuestos, pues una vez estos ingresos hacen parte del sistema de salud, las discusiones que se susciten corresponden a asuntos de distribución presupuestal que no tienen contenido tributario.

Por lo anterior, estimo que no podía continuar con el conocimiento del proceso porque no es posible interpretar que todas las controversias que se susciten sobre operaciones dinerarias efectuadas dentro del sistema general de seguridad social en salud deben ser conocidas por los juzgados adscritos a la sección cuarta, menos aun cuando en el sub lite la demanda no está dirigida a la determinación, discusión, cobro o devolución de aportes a salud.

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Corresponde al Despacho decidir el conflicto de competencia propuesto, según lo establecido en el artículo 158¹ del CPACA, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, en atención a que este se suscitó entre dos jueces administrativos del mismo distrito judicial.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a determinar si la competencia para conocer de la demanda presentada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por Capital Salud E.P.S. contra la Superintendencia Nacional de Salud, en la que se controvierte la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la entidad demandada ordena el reintegro a favor de la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES de los valores pagados en exceso a favor de la demandante por concepto de UPC en el proceso de LMA a las

¹ ARTÍCULO 158. Conflictos de competencia. (...) 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.

EPS del régimen subsidiado, le corresponde a la Sección Primera o a la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

3. ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Con el objeto de responder el anterior problema jurídico, el despacho se referirá a los siguientes aspectos: **(i)** competencia de las Secciones Segunda y Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá; **(ii)** competencia para conocer sobre procesos de reintegro de valores del Sistema de Seguridad Social en Salud y **(iii)** prorrogabilidad de la competencia.

3.1. Competencia de las Secciones Primera y Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo No PSAA06-3501 de 6 de julio de 2006, reglamentó el reparto de los asuntos de conocimiento de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

El artículo 5º del precitado acuerdo dispone:

“ARTÍCULO QUINTO. - En los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, en desarrollo de lo establecido por los artículos 1 y 2 del Decreto 1382 de 2000, artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y los artículos 16 y 51 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 y el artículo 2 del Acuerdo 3345 de 2006, el reparto se someterá a los siguientes lineamientos:

5.1. Para los asuntos que deben asignarse a cada uno de los grupos de juzgados, según la correspondencia que entre ellos existe con las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el reparto se hará en forma equitativa y al azar, teniendo en cuenta el número que identifica a cada despacho. (...)”.

Así las cosas, debe recordarse que el Decreto 2288 de 1989 “por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”, asignó las competencias de las secciones que conforman el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En punto a las secciones primera y cuarta, el artículo 18 previo 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.

(...)

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.”

3.2. Competencia para conocer sobre procesos de reintegro de valores del Sistema de Seguridad Social en Salud

Es menester recordar en primer lugar que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, los recursos que integran el sistema general de seguridad social tienen naturaleza parafiscal²:

El artículo 48 de la CP reconoció la Seguridad Social como servicio público obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y como derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes. Igualmente, señaló que «los recursos de las instituciones de la seguridad social no pueden utilizarse para fines diferentes a ella”, estableciendo así una prohibición general para todas las instituciones que integran el sistema de seguridad social integral²⁰, respecto de la destinación de los recursos percibidos por aquéllas.

Dando alcance a este mandato, la jurisprudencia constitucional ha indicado que ningún tipo de impuesto, tasa o contribución puede tener como base gravable sumas que pertenezcan al sistema general de salud y canalizadas a través de las instituciones que lo conforman, las cuales no por ello pueden considerarse propietarias de tales recursos que, se repite, pertenecen al sistema mismo.

De igual forma, esta Sección ha precisado que **los recursos del sistema en salud y pensiones no pueden destinarse a un objeto diferente al sistema de seguridad social y que ello, a su vez, determina la prohibición para el Estado de imponer tributos sobre los mismos, pues, además de que tienen carácter parafiscal** y, por tanto, no le pertenecen a la Nación ni a los entes territoriales ni se encuentran sujetos a la facultad impositiva de los mismos, el constituyente les asignó destinación específica para procurar que se destinen totalmente a la satisfacción de la seguridad social sin reducción alguna por razón de impuestos...”

² C. E. Sec. Cuarta, Sent. 68001-23-33-000-2013-01210-01(21353), ago. 21/2019, C.P. Stella Jeannete Carvajal Basto.

Ahora bien, en segundo lugar y frente a la competencia para conocer de controversias que se susciten por el reintegro de mayores valores pagados por parte del FOSYGA (hoy ADRES) a diferentes agentes del sistema de seguridad social en salud, la Sala Plena de esta Corporación ha sostenido que pese a la naturaleza parafiscal de los recursos del sistema de salud, estos litigios no deben ser conocidos por la sección cuarta en la medida en que no tienen connotaciones tributarias.

En ese sentido lo señaló la Sala Plena de esta corporación quien en auto de 11 de septiembre de 2023 sostuvo³:

“Esta Sala Plena observa que, en el presente asunto, la parte demandante pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales, la Superintendencia Nacional de Salud le ordenó reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, la suma de \$ 634.831.209, por concepto de recursos presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa, más los intereses calculados con corte al 21 de febrero de 2017. Ello, con ocasión de los hallazgos detectados por la firma interventora, Unión Temporal FOSYGA 2014, en la auditoría realizada a los pagos de las UPC efectuados en el proceso de liquidación mensual de afiliados a las EPS del Régimen Subsidiado, para el periodo comprendido entre el 1° de enero al 1° de octubre de 2014.

Para definir este conflicto, se considera que el aspecto relevante a dilucidar está en determinar si los actos acusados y sus respectivos fundamentos jurídicos tienen o no, por el criterio de la especialidad, una naturaleza tributaria que implique que la controversia deba ser resuelta por la Sección especializada en esos temas.

En esa dirección, es importante precisar que la relación de la EPS con la ADRES no es una relación tributaria, por el contrario, es una relación entre agentes que tienen a cargo la prestación del servicio de salud, cada uno en el rol establecido en el ordenamiento jurídico, de manera que esa relación es una consecuencia de la dinámica de las operaciones financieras entre la prestadora del servicio de salud (EPS) y el administrador de los recursos (Adres), respecto a los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación.

En ese mismo sentido, el resultado de las auditorías realizadas y las glosas administrativas que se hayan efectuado no tiene un origen tributario o de contribución parafiscal, por el contrario, tiene un carácter de contraprestación, puesto que se refiere al dinero que se debe o no reconocer a la EPS por las funciones en salud que presta.

En este orden de ideas y conforme a lo expuesto en el capítulo que antecede, advierte esta Sala, que **la restitución de los dineros que se pretende por parte de la EPS respecto del cobro de servicios no incluidos en el POS, devienen de un procedimiento administrativo, que en este caso, culminó con el acto administrativo, y por lo tanto, la controversia no tiene un carácter tributario, de acuerdo con la relación que tienen las partes y los fundamentos jurídicos que sirvieron de base para la expedición de los actos acusados, por lo que, para resolver de fondo la controversia, tampoco se evidencia que se requiera un análisis de normas tributarias de contribuciones parafiscales.**”

³ T. A. C. Sala Plena, Auto 250002315000-2023-00547-00, sep. 11/2023, M. P. Alberto Espinosa Bolaños.

3.3. Prorrogabilidad de la competencia

Finalmente, debe resaltarse que el artículo 16 del C.G.P. establece frente a la prorrogabilidad de la competencia lo siguiente:

Artículo 16. Prorrogabilidad e improrrogabilidad de la jurisdicción y la competencia. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

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

En concordancia, ha señalado el Consejo de Estado⁴ sobre el tema lo siguiente:

“(…)se concluye que si **el juez en un momento inicial del proceso o las partes en las oportunidades procesales pertinentes no alegan o discuten la falta de competencia por factores diferentes al subjetivo y funcional, a título de ejemplo por los factores de cuantía y territorio, ello no podrá ser constitutivo de causal de nulidad o de remisión a otro funcionario judicial, en virtud del principio de preclusividad en materia de saneamiento de las irregularidades y de prorrogabilidad de la competencia.**

(…)

En síntesis, es claro que la “falta de competencia” por factores distintos al subjetivo y funcional, a voces de las nuevas disposiciones procesales, no constituye una causal de nulidad sino que genera una irregularidad que se entiende subsanada si no se utilizaron oportunamente los mecanismos que para tal efecto regulan las normas procesales, tales como la orden de remisión por competencia en forma oficiosa al momento de decidir sobre la admisión, el recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda o la excepción previa de ser procedente. (…)”

4. ANÁLISIS DEL CONFLICTO DE COMPETENCIA BAJO ESTUDIO

En el presente asunto, Capital Salud E.P.S. a través de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de que declare la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la entidad demandada ordenó a la demandante a reintegrar al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) la suma de \$386.947.010,48 por concepto de capital y de \$155.644.789,99 por concepto de actualización, valores que corresponden a recursos apropiados y/o reconocidos sin justa causa a su favor.

⁴ C. E. Sec. Segunda, Auto 05001-33-33-027-2014-00355-01, mar. 3/2016, C.P. William Hernández Gómez.

En el conflicto de competencia bajo examen, el Juzgado 3º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera– consideró que el presente proceso debe ser conocido por los juzgados pertenecientes a la Sección Cuarta, en atención a que los aportes al sistema de seguridad social son de naturaleza parafiscal y en esa medida, el conocimiento de las controversias que se susciten sobre estos valores corresponde a la Sección Cuarta.

Por su parte, el Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Cuarta–, tras haber admitido la demanda, provocó conflicto de competencia, argumentando que el conocimiento del proceso corresponde a los juzgados administrativos adscritos a la sección primera en atención a que no todos los recursos involucrados dentro del sistema de seguridad social en salud deben ser considerados como contribuciones parafiscales, tasas o impuestos porque al momento en el que ingresan al sistema ya hacen parte del presupuesto general.

Así las cosas, para resolver y teniendo en cuenta el marco normativo antes referido, debe destacarse que de la demanda y sus anexos se logra extractar lo siguiente:

- Mediante Resolución No. 001515 de 19 de mayo de 2017 la Superintendencia Nacional de Salud ordenó a la E.P.S. Capital Salud S.A.S. a reintegrar a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA las sumas de \$518.409.008,74 por concepto de capital y \$651.363.029,63 por concepto de intereses, valores que corresponden a recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.
- A través de la Resolución No. 0006532 de 11 de julio de 2019 la Superintendencia Nacional de Salud resolvió el recurso de reposición interpuesto por la E.P.S. Capital Salud S.A.S. contra la Resolución No. 001515 de 19 de mayo de 2017 modificándola en el sentido de precisar que **(i)** los valores a reintegrar son \$386.947.010,48 por concepto de capital y \$155.644.789,99 por concepto de actualización y que **(ii)** los recursos deben ser consignados a favor de ADRES-Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- En la demanda se indica, como sustento de las pretensiones de nulidad de los dos actos, que el Consorcio SAYP no podía auditar los pagos de UPC efectuados en el proceso de liquidación mensual de afiliados- LMA a las EPS del régimen subsidiado y en especial, a Capital Salud E.P.S. S.A.S. por carecer de competencia para ello en el período comprendido entre el mes de abril 2011 y el mes de febrero 2014.

Conforme a lo anterior, el despacho advierte que en principio, la competencia para conocer del presente proceso correspondería a la Sección Primera en la medida en que, según lo ha considerado la Sala Plena de esta Corporación, este tipo de controversias no comportan aspectos tributarios y en esa medida, no deben ser conocidos por la Sección Cuarta.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el Juzgado 41 Administrativo de Bogotá adscrito a la Sección Cuarta ya había avocado el conocimiento del proceso, conforme las previsiones del artículo 16 del C.G.P. se entiende prorrogada la competencia para conocer del presente asunto, habida cuenta que la falta de competencia alegada no corresponde a los factores subjetivo o funcional, lo que implica que al no haberse advertido oportunamente, la posible irregularidad se saneó.

En similar sentido lo ha sostenido el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en reciente pronunciamiento⁵:

En relación con la prorrogabilidad de la competencia, cabe advertir que, si la regla de competencia aplicable fuera la del artículo 156, numeral 7 del CPACA, el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá podía advertir la falta de competencia al momento de estudiar la admisión de la demanda; pero no lo hizo. Al contrario, avocó conocimiento del proceso al admitir la demanda respecto de los actos susceptibles de control judicial, decidir la medida cautelar y citar a las partes para audiencia inicial. Además, el auto admisorio no fue recurrido por la actora y en la contestación de la demanda, la UGPP no formuló como excepción la falta de competencia de dicho juzgado.

Así que, **si las partes o la autoridad judicial no advirtieron oportunamente la posible falta de competencia por el factor territorial, el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá no podía, de oficio, manifestarlo en la audiencia inicial, motivado en el saneamiento del proceso, dado que en ese momento procesal ya se entiende saneada dicha irregularidad y opera la prorrogabilidad de la competencia, siempre que sea por factores distintos al subjetivo o funcional, conforme lo dispuesto en el artículo 16 del CGP6 , aplicable a este asunto por remisión del artículo 306 del CPACA.**

(...)

La anterior precisión sobre la prorrogabilidad de la competencia se hace dado que en este caso aun cuando el competente fuera el Juzgado 1º Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, de todas formas, el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá debe continuar con el conocimiento del proceso por no haber advertido tal irregularidad oportunamente.

En consecuencia, como quiera que el Juzgado 41 Administrativo de Bogotá - Sección Cuarta- **(i)** ya avocó el conocimiento del presente proceso, **(ii)** no advirtió la falta de competencia por el factor objetivo y que **(iii)** esta tampoco fue propuesta por las partes, se entiende prorrogada su competencia para tramitar y decidir la presente controversia.

En mérito de lo expuesto, el despacho 13 de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE:

PRIMERO. DIRIMIR el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado 3 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera– y el

⁵ C. E. Sec. Cuarta, Auto 50001-33-33-001-2019-00359-01 (25661), may. 11/2023, C.P. Milton Chaves García.

Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Cuarta–, en el sentido de disponer que el competente para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento de la referencia es el **Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Cuarta–**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. En consecuencia, **REMÍTASE** el presente proceso al Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Cuarta–, para lo de su competencia.

TERCERO. COMUNÍQUESE lo aquí decidido al Juzgado 3º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera–.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, 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 a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>