

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 25000-23-15-000-2023-00087-00
Demandante: Yudy Andrea Sánchez Méndez
Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.
Controversia: Conflicto de competencias

Procede la Sala Unitaria a pronunciarse sobre el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda- y el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta¹.

I. Antecedentes

1. Demanda

La señora Yudy Andrea Sánchez Méndez presentó demanda por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., con el fin de que se declare la nulidad del acto ficto presunto negativo producto de la falta de respuesta a la petición radicada el 13 de abril de 2021.

A título de restablecimiento del derecho pidió una suma de dinero por concepto de sanción moratoria.

2. Hechos

La demandante laboró al servicio del Hospital la Victoria III Nivel hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., por el período comprendido entre el 23 de junio de 2011 y el 30 de abril de 2014.

¹ Se advierte que el expediente se está tramitando de forma digital (Plataforma Samai).

Advirtió que la relación laboral encubierta y/o contrato realidad fue definida mediante sentencia de primera instancia proferida el 16 de diciembre de 2016 por el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y de segunda instancia emitida el 9 de octubre de 2019 por la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en donde fueron reconocidos a la demandante los derechos laborales, entre ellos el auxilio de cesantías.

Informó que el 23 de febrero de 2021 presentó cuenta de cobro ante la entidad sobre las acreencias laborales que fueron reconocidas y de forma independiente reclamó el 13 de abril de 2021 la sanción moratoria a que considera tiene derecho por la demora en el pago de las cesantías.

3. Trámite procesal

3.1. El Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda (Expediente No. 11001-33-35-014-2022-00022-00)

En auto del 24 de junio de 2022, dentro del expediente identificado con el No. 11001-33-35-014-2022-00022-00, el Juzgado Catorce (14) Administrativo, a quien le correspondió conocer por reparto el proceso, por considerar que se cuestiona o discute la ejecución de la sentencia dictada por el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo (título ejecutivo), advirtió que el asunto por factor de conexidad se debe tramitar como proceso ejecutivo laboral y declaró su falta competencia.

A su vez, ordenó remitir el expediente a dicho Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, despacho competente para conocer el presente asunto porque, en su criterio, profirió la sentencia de primera instancia el 16 de diciembre de 2016. Dicha decisión fue confirmada el 9 de octubre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3.2. El Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta (Expediente No. 11001-33-37-039-2022-00220-00)

Mediante auto del 23 de agosto de 2022, proferido en el proceso radicado con el No. 11001-33-37-039-2022-00220-00, el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo decidió declarar falta de competencia para conocer el proceso y planteó el conflicto negativo de competencias.

Explicó que el nuevo asunto fue radicado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de naturaleza laboral y de conocimiento de la Sección Segunda de los juzgados administrativos de Bogotá.

Afirmó que la Sección Cuarta es competente para conocer las demandas que se originen con ocasión del mismo medio de control pero de carácter tributario o en trámite de jurisdicción coactiva.

Agregó que la sentencia invocada como título ejecutivo se refirió al pago de las cesantías y no indicó nada en relación con la sanción moratoria que ahora se reclama, razón por la cual el estudio que se pretende no es de ejecución sino un nuevo conflicto, derivado de la negativa de la administración para reconocer una sanción moratoria, se reitera, que no aparece determinada como una orden en la sentencia de ejecución.

II. Consideraciones

1. Competencia de la Sala Unitaria

El Despacho es competente para dirimir el conflicto negativo de competencias que se presenta entre dos jueces administrativos del mismo distrito judicial, de conformidad con el inciso 4° del artículo 158 del CPACA, que fue modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021.

2. Competencia por secciones

2.1. Tribunal Administrativo de Cundinamarca

El artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, a través del cual se establecen las atribuciones de las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, prevé:

“Artículo 18. Atribuciones de las secciones. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

*(...) **Sección Segunda.** Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del tribunal.*

Parágrafo. La Sección Segunda estará dividida en tres (3) subsecciones denominadas A, B y C, cada una integrada por cuatro (4) magistrados. Los casos de empate que resulten en las Subsecciones, serán dirimidos por la sección segunda en pleno.

La sección en pleno también conocerá de los procesos que le remitan las subsecciones, por su importancia jurídica o trascendencia social, si por estimar fundado el motivo resuelve asumir competencia.

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

- 1. *De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.*
- 2. *De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley. (...)*”

2.2. Juzgados Administrativos

El Acuerdo 3345 de 2006, “*por el cual se implementan los Juzgados Administrativos*”, creó en su artículo 2° los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá², conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por secciones, de la siguiente manera:

- Para los asuntos de la Sección 1ª: 6 Juzgados, del 1 al 6*
- Para los asuntos de la Sección 2ª: 24 Juzgados, del 7 al 30*
- Para los asuntos de la Sección 3ª: 8 Juzgados, del 31 al 38*
- Para los asuntos de la Sección 4ª: 6 Juzgados, del 39 al 44*

El Acuerdo PSAA15-10402 del 29 de octubre de 2015, por medio del cual se crean con carácter permanente, se trasladan y transforman unos despachos judiciales y cargos en todo el territorio nacional, modificado y ajustado por el Acuerdo PSAA15-10412 del 26 de noviembre de 2015, creó 21 Juzgados Administrativos para el Distrito Judicial de Bogotá (artículo 92), y con ello, desaparecieron las medidas de descongestión que habían sido implementadas.

Mediante la Resolución No. RESUDAE15-167 del 3 de diciembre de 2015³, fueron asignados los códigos a los nuevos juzgados permanentes creados para Jurisdicción Contencioso Administrativa en los acuerdos 10402 y 10412, ya mencionados, así:

No.	Consejo Seccional	Distrito Judicial Administrativo	Municipio	Sección	Creaciones Acuerdos 10402 10412	Código asignado por creación
(...)						
11	Bogotá	Cundinamarca	Bogotá	Segunda	12	110013342046
12						110013342047
13						110013342048
14						110013342049
15						110013342050
16						110013342051
17						110013342052
18						110013342053
19						110013342054

² Por Acuerdo N° PSAA15-10402 del 29 de octubre de 2015 (artículo 90), la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, creó nuevos Juzgados Administrativos en la Sección Primera, Segunda y Tercera de Bogotá, Distrito Judicial Administrativo de Cundinamarca.

³ Expedida por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

20						110013342055
21						110013342056
22						110013342057
23				Tercera	8	110013343058
24						110013343059
25						110013343060
26						110013343061
27						110013343062
28						110013343063
29						110013343064
30						110013343065
31				Primera	1	110013341045
(...)						

Ahora, la Ley 1437 de 2011, estable como medio de control, de los asuntos que son de conocimiento de la Sección Segunda, entre otros, los siguientes:

“Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

III. **Caso concreto**

La señora Yudy Andrea Sánchez Méndez pidió la nulidad del acto administrativo que en su criterio le negó el pago de la sanción moratoria que ella reclama en el presente asunto por la demora en el pago de sus cesantías.

Al conocer el proceso, el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda- consideró que la presente controversia por competencia en virtud del factor de conexidad, al pretenderse la ejecución de una sentencia, corresponde al despacho que conoció y tramitó el proceso ordinario, es decir, el asunto lo debe resolver el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo de Bogotá adscrito a la Sección Cuarta.

A su turno, el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta- recibió el proceso y señaló que la controversia planteada no se trata de un proceso ejecutivo, se pretende el reconocimiento de una sanción moratoria por el no pago de las cesantías, por ello, le corresponde conocer el

proceso al juzgado que en principio recibió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por reparto.

La controversia planteada surgió por vía de conflicto negativo de competencia, entre dos juzgados del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, con el fin de determinar quién debe conocer del asunto planteado en este proceso.

Se observa que la sentencia de primera instancia proferida el 16 diciembre de 2016 por el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo de Bogotá dentro del proceso ordinario número 11001-33-35-007-2015-00411-00 confirmada en su integridad el 9 de diciembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dispuso:

SEGUNDO: En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho **ORDÉNASE** a la E.S.E HOSPITAL LA VICTORIA III NIVEL, reconocer y pagar a favor de la señora **YUDY ANDREA SÁNCHEZ MÉNDEZ**, las diferencias que surjan entre los valores cancelados por concepto de los contratos de prestación de servicio y lo que le correspondía devengar como AUXILIAR DE ENFERMERÍA de la entidad, por el periodo comprendido entre el **23 de junio de 2011 hasta el 30 de abril de 2014**.

Así mismo debe liquidar y reconocer a la demandante todo mayor valor que surja entre las cotizaciones que realizó por salud y pensión, y que estaban a cargo de la entidad, sobre las prestaciones sociales aquí reconocidas, por el periodo atrás referido, el cual será tenido en cuenta sin solución de continuidad para todos los efectos.

Como bien lo señaló el Juez Treinta y Nueve (39) en la decisión que propone el conflicto negativo de competencias, no se ordenó el pago de la sanción moratoria con el fin de iniciar una ejecución en ese sentido.

Sin embargo, revisadas las pretensiones de la demanda que aparecen en la demanda inicial del proceso ordinario encuentra el Despacho que allí se solicitó a título de indemnización, lo relacionado con la sanción moratoria que aparece establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990⁴, así:

⁴ “3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo.”

15. QUINCE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS VEINTITRÉS PESOS M/CTE (\$15.347.723.00) por concepto de indemnización contemplada en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por no haber consignado el auxilio de cesantía correspondiente al año 2013, valor liquidado a la fecha de la presentación de esta solicitud, y que se ha de causar hasta que se cancelen.
16. TREINTA Y UN MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$31.550.598) por concepto de indemnización contemplada en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por no haber consignado el auxilio de cesantía correspondiente al año 2012, valor liquidado a la fecha de presentación de esta solicitud y que se ha de causar hasta que se cancelen.
17. CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$47.753.473.00) por concepto de indemnización contemplada en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por no haber consignado el auxilio de cesantía correspondiente al año 2011, valor liquidado a la fecha de presentación de esta solicitud, y que se ha de causar hasta que se cancelen.

Además, la sentencia del 16 diciembre de 2016 incluyó un numeral del siguiente tenor:

TECERO: **NIEGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

Sin embargo, advierte este Despacho que se presentó una nueva demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., con el fin de que se declare la nulidad del acto ficto presunto negativo producto de la falta de respuesta a la petición radicada el 13 de abril de 2021, en la cual se reclama el pago de la sanción moratoria por el pago inoportuno de las cesantías.

Se recuerda que la nulidad y restablecimiento del derecho como medio de control se encuentra establecido para que la persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, solicite la nulidad del acto respectivo y se le restablezca el derecho o en su defecto se hagan las declaraciones que correspondan, como por ejemplo, negar las pretensiones de la demanda o demostrar la configuración de la excepción de cosa juzgada.

Aparece demostrado en este asunto que a la señora Yudy Andrea Sánchez Méndez le fue reconocida una relación encubierta (contrato realidad) por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero en virtud de la misma declaración ella ahora pretende el reconocimiento y pago de una sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, según su dicho.

Se aclara que en el caso concreto no se pretende la ejecución de la sentencia del Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo de Bogotá confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso ordinario número 11001-33-

35-007-2015-00411-00, ni en ese sentido fueron planteadas las pretensiones de la parte actora. Tampoco procede dar trámite al proceso por esa vía procesal (proceso ejecutivo) teniendo en cuenta la radicación de la nueva solicitud de sanción moratoria, petición formal que no se puede desconocer.

Precisado lo anterior, es claro que el nuevo objeto del litigio es obtener el reconocimiento y pago de una sanción moratoria por la supuesta demora en la cancelación de las cesantías, pues en criterio de la parte actora, tiene derecho a tal emolumento en virtud de la relación que le fue reconocida, esto es, un **asunto de carácter laboral**.

Por ello, ante la presentación de una nueva petición y la eventual demanda ordinaria, no es posible encausar la controversia por la vía procesal de ejecución como se insinuó por parte del Juzgado Catorce (14) Administrativo de Bogotá, en los términos del artículo 171 del CPACA.

Se insiste, independiente de que el asunto haya sido o no debatido en el proceso ordinario anterior (radicado 11001-33-35-007-2015-00411-00), el nuevo medio de control señalado por la actora en el escrito de la demanda es el de nulidad y restablecimiento del derecho con fundamento en la petición radicada el 13 de abril de 2021, luego, esta resulta ser la vía procesal adecuada para reclamar la pretensión sobre la sanción moratoria.

Debe señalarse que el carácter laboral de la controversia se determina porque se declaró una relación legal y reglamentaria entre el demandante y la entidad demandada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y fue este el argumento de la demandante para pedir la sanción moratoria.

Además, como se ha explicado, examinada la nueva demanda, no se logra establecer que la demandante invoca como título ejecutivo el contenido de la sentencia que definió la existencia de una relación laboral (contrato realidad), por el contrario, se demostró que el asunto que se controvierte se originó en una nueva reclamación administrativa, por la presunta sanción moratoria por la mora en el pago de sus cesantías a la que cree tener derecho la señora Yudy Andrea Sánchez Méndez después de haber culminado el anterior proceso ordinario.

Es decir, no se pretende la ejecución de la orden judicial que reconoció la existencia de una relación laboral en virtud del “contrato realidad”, sino que se solicitó de forma independiente y expresa el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

Por consiguiente, es una controversia que por competencia le corresponde conocer a la Sección Segunda, en esta oportunidad al juzgado a quien correspondió recibir la nueva demanda por reparto.

En conclusión, el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda, conforme a la distribución de competencias mencionadas, y toda vez que, se reitera, la controversia planteada es de carácter laboral, es el Juzgado competente para conocer el medio de control instaurado en esta oportunidad y puesto en conocimiento de esta jurisdicción.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

Resuelve:

Primero: Dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda- y el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta-, disponiendo que el competente para conocer del presente asunto es el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Segunda-, conforme la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Por Secretaría de la Subsección E enviar el expediente al Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda.

Tercero: Por Secretaría de la Subsección E comunicar esta decisión al Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta.

Cuarto: Por Secretaría de la Subsección E de esta Corporación dejar las anotaciones y constancias que correspondan.

Quinto: Por secretaría notificar en estado electrónico esta decisión a las partes, en los términos del artículo 201 del CPACA.

Firmado electrónicamente
Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado ponente

Se deja constancia que esta providencia fue firmada por el Magistrado ponente de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.