

**CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS – Entre el Juzgado 58 Administrativo de Bogotá Sección Tercera y el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá Sección Cuarta / JUEZ COMPETENTE – Para conocer y decidir proceso en el cual se reclama indemnización de perjuicios ocasionados con expedición de acto administrativo que posteriormente fue revocado directamente por la administración / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Procedente para reclamar perjuicios derivados de acto administrativo que fue revocado por la administración / REPARACIÓN DIRECTA – Procedencia cuando se presenta revocatoria directa del acto administrativo antes de la admisión de la demanda**

(...) el Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera es el competente para conocer del asunto pues, conforme informó el accionante al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá en la subsanación de la demanda, el acto administrativo que en su criterio causó los perjuicios ya fue revocado directamente por la administración. Así las cosas, tal y como lo ha establecido el Consejo de Estado de manera reiterada, el medio de control procedente para perseguir la indemnización de perjuicios ocasionados por un acto administrativo que fue revocado directamente por la administración es el de reparación directa. Al momento en que se dirime este conflicto de competencias no hay acto administrativo respecto del cual deba estudiarse la legalidad, por lo que sólo resta realizar el correspondiente análisis frente a los perjuicios cuya indemnización se persigue, previa verificación de la caducidad del medio de control. (...)

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el medio de control procedente para perseguir la indemnización de perjuicios ocasionados por un acto administrativo que fue revocado directamente por la administración. Consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico (E), providencia del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 08001-23-33-000-2016-0889-01(62117).

**FUENTE FORMAL:** Ley 2080 de 2021 (Art. 33); Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Art. 158); Decreto 2288 de 7 de octubre de 1989 (Art. 18).



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

<b>Radicación Proceso</b>	11001-33-43-058-2020-00261-00 (Juzgado 58 – Sección 3°)
<b>Radicación Proceso</b>	11001-33-37-040-2021-00163-00 (Juzgado 40 – Sección 4°)
<b>Radicación Conflicto</b>	25000-23-15-000-2022-00107-00
<b>Demandante</b>	Corporación Club Colombia
<b>Demandado</b>	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP
<b>Asunto</b>	Conflicto de competencias generado entre jueces de la sección tercera y cuarta. La reparación directa es el medio de control procedente para reclamar perjuicios derivados de acto administrativo que fue revocado por la administración. UGPP impone multa. Mora por pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social. Revoca AA antes de admisión. Demandante persiste pago de perjuicios.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, mediante el cual se modificó el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, corresponde al magistrado ponente decidir el conflicto negativo de competencia, suscitado entre los Juzgados 58 y 40 Administrativos de Bogotá.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Demanda.

El 24 de noviembre de 2020, la Corporación Club Colombia presentó demanda de reparación directa contra la UGPP. Expresamente solicitó como pretensiones las siguientes:

**PRIMERA:** Que se declare que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP, cometió, mínimo, dos errores administrativos tanto normativos o de derecho como fácticos en dos ocasiones en el desarrollo del trámite del proceso de fiscalización contra la sociedad CORPORACION CLUB COLOMBIA causando así un daño antijurídico.

**SEGUNDA:** Que se declare que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP, es responsable por la totalidad de los daños y perjuicios que le fueron ocasionados a la sociedad CORPORACION CLUB COLOMBIA, por el error administrativo tanto normativo o de derecho como fáctico en el que incurrió el demandado dentro del trámite del proceso de fiscalización.

**TERCERA:** Que, como consecuencia de lo anterior, se le ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP devolver al momento que precede

al error administrativo el proceso de fiscalización del expediente 20161520058001036.

**CUARTA:** Que se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP pagar la sociedad CORPORACION CLUB COLOMBIA, lo siguiente:

**4.1.** El valor de los perjuicios que se llegaren a causar por su error administrativo en un proceso de cobro, tales como Mandamiento de Pago, Liquidación de créditos, Medidas Cautelares, secuestro, avalúo y remate, estimados en un valor de CIENTO CATORCE MILLONES DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$114'016.895) calculados por la suma de las **sanciones impuestas en la Liquidación Oficial RDO-2019-00214 del 29 de enero de 2019.**

**4.2.** Los perjuicios por violación a los derechos constitucionales protegidos (artículo 29), por valor de TREINTA Y CINCO MILLONES CIENTO DOCE MIL CIENTO VEINTE PESOS M/CTE (\$35'112.120), cálculo de 40 SMMLV.

**4.3.** El valor de los perjuicios que se llegaren a causar por establecer al demandante como deudor fruto de su error administrativo, por no poder acceder a beneficios tributarios, contrataciones como proveedor y exenciones legales en las cuales estén impedidas las personas jurídicas con deudas pendientes de pago.

**4.4.** El valor de las costas procesales de las que trata el artículo 1883 de la Ley 1437 de 2011.

Como soporte fáctico de sus pretensiones indicó que la UGPP, el 29 de agosto de 2016, requirió al demandante para que allegara la información tributaria y contable por los periodos 01/01/2014 al 31/12/2014, en aras de determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Con ocasión a la respuesta que dio el demandante, la UGPP, el 27 de agosto de 2018, lo requirió para que respecto a los periodos de enero a diciembre de 2014 declarara, corrigiera y pagara los aportes al Sistema de Protección Social, por cuanto "se evidenció mora e inexactitud en las auto liquidaciones."

Aunque la demandante intentó contestar tal requerimiento a través de la sede electrónica dispuesta por la UGPP para dicho fin, ello no fue posible, por lo que se radicaron diferentes oficios el 30 de noviembre y 3 de diciembre de 2018.

No obstante lo anterior, el 18 de julio de 2019, la UGPP emitió el primer oficio de cobro persuasivo, en el que se exhortó a "realizar el pago de la obligación determinada a través de la Liquidación Oficial proferida por medio de la Resolución No. RDO-2019-00214 del 29 de enero del 2019, la cual ascendía a la suma de CIENTO CATORCE MILLONES DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/CTE. (\$114.016.895)", acto y sanción que la demandante aseguó desconocer, en tanto no se le había notificado en debida forma.

En criterio de la parte actora, el acto administrativo del 29 de enero de 2019 se expidió de manera irregular pues no se le notificó en debida forma de toda la actuación administrativa ni de su expedición, por lo que se le vulneró el debido proceso. Expresamente señaló que la demanda

tenía como propósito que se declarara que la UGPP actuó de manera indebida en el proceso de fiscalización adelantado, ocasionando así un daño antijurídico.

## **2. Trámite.**

El 24 de noviembre de 2020, al proceso le fue asignado el radicado 11001-33-43-058-2020-00261-00 y repartido al Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera. Dicho Despacho, el 2 de febrero de 2021 declaró su falta de competencia y ordenó remitir el expediente a los Juzgados Administrativos – Sección Cuarta, para el reparto correspondiente.

El 14 de julio de 2021, al proceso le fue asignado el radicado 11001-33-37-040-2021-00163-00 y repartido al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta. Dicho Despacho, el 19 de octubre de 2021 inadmitió la demanda, con el fin de que se adecuara el medio de control al de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras cosas. Ello porque consideró que no era dable “al Juez de lo contencioso administrativo decidir sobre la reparación de un daño derivado de la legalidad de un acto administrativo expedido por la UGPP, como en este caso es la Liquidación Oficial RDO-2019-00214 del 29 de enero de 2019, sin antes pronunciarse sobre su presunción de legalidad. Por ende, la Corporación Club Colombia E.S.L. deberá modificar sus pretensiones, pedir la anulación del acto administrativo aludido y como restablecimiento del derecho solicitar lo que considere pertinente”.

El 28 de octubre de 2021 la parte actora subsanó la demanda. Insistió en que el medio de control que quería presentar era el de reparación directa, pues buscaba una reparación por los perjuicios causados de una actuación administrativa. Adicionó que la UGPP expidió la Resolución No RDC-2021-01431 del 1 de junio de 2021 que revocó parcialmente la Liquidación Oficial No. RDO-2019-00214 del 29 de enero de 2019, por lo que consideraba necesario que la UGPP le devolviera el porcentaje que la empresa dice canceló a título de un “pago de lo no debido”. Finalmente, señaló que “la modificación sugerida no sólo era improcedente sino que llevaría a un rechazo de la demanda por caducidad”.

El 27 de enero de 2022, el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá promovió el correspondiente conflicto de competencias, ante la subsanación presentada por la parte actora.

Tal conflicto de competencia fue repartido a este Despacho el 7 de febrero de 2022. El 14 de febrero siguiente se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos.

El 16 de febrero de 2022 la parte actora presentó alegatos. Insistió en que el medio de control que quería presentar era el de reparación directa, puesto que perseguía la reparación de los perjuicios causados por una actuación administrativa.

El 24 de febrero de 2022 el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá presentó alegatos. Reiteró los argumentos expuestos en la providencia en la que propuso el conflicto de competencia. Se refirió al principio iura novit curia que autoriza al juez a encausar la demanda por el medio de control correspondiente; sin embargo, recordó que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que “si bien existe la posibilidad de aplicar el principio iura novit curia, ello implica que frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante corresponde al juez definir la norma o el régimen aplicable al caso, lo que no puede confundirse con la modificación de la

causa petendi, es decir, los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión”<sup>1</sup>

Así, señaló que, aunque se inadmitió la demanda para que se adecuara el medio de control al de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante insistió en que el medio de control impetrado se refiere a una demanda de reparación directa y no a una nulidad y restablecimiento del derecho, pues la Liquidación Oficial No. RDO-2019-00214 del 29 de enero de 2019 había sido revocada parcialmente por la UGPP el 1 de junio de 2021, por lo que no se pretendía nulidad alguna de acto administrativo, sino únicamente que la UGPP le devolviera la suma que le había pagado por concepto de la liquidación oficial que ya había sido revocada.

El 2 de marzo de 2022 ingresó al Despacho para resolver lo pertinente.

## **II. ARGUMENTACIÓN DE LOS JUZGADOS 58 Y 40 PARA DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA.**

### **1. Juzgado 58 Administrativo de Bogotá - Sección Tercera.**

Mediante auto del 2 de febrero de 2021, el Juzgado 58 Administrativo de Bogotá declaró su falta de competencia y ordenó remitir el expediente para reparto entre los Juzgados Administrativos – Sección Cuarta.

Lo anterior por considerar que, atendiendo al fundamento fáctico de la demanda, la controversia no era una reparación directa sino una nulidad y restablecimiento del derecho de carácter tributario, en tanto se discuten los perjuicios ocasionados con la expedición irregular de un acto administrativo de carácter tributario, como lo es la Resolución No. RDO-2019-00214 de 29 de enero del 2019 “por medio de la cual se profiere liquidación oficial por mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social y se sanciona por inexactitud”.

En criterio de la parte actora, dicho acto administrativo se expidió de manera irregular, con violación al debido proceso, por lo que persigue la correspondiente indemnización de perjuicios.

Así, a juicio del Juzgado 58 Administrativo de Bogotá, lo que denomina la parte actora como un hecho u operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, la UGPP le impuso una multa por una presunta mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social. Asunto que debía ser discutido mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter tributario.

### **2. Juzgado 40 Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta.**

El 27 de enero de 2022, el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá consideró que ante la subsanación de la demanda presentada por el accionante no era posible avocar el conocimiento de la misma. Expuso que la parte actora insistió en presentar una demanda de reparación directa en la que discute los daños causados dentro del trámite de fiscalización que llevó a que se le impusiera una obligación tributaria por concepto de aportes correspondientes a la vigencia 2014.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del dos (2) de julio de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00298-01(66036). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Señaló que la parte actora insistió en que su pretensión no era obtener la declaratoria de nulidad de la Liquidación Oficial No. RDO-2019-00214 del 29 de enero de 2019, sino únicamente las sumas de dinero pagadas a la UGPP con ocasión de tal acto administrativo que ya había sido revocado directamente por la entidad; por lo que era evidente que el medio de control no se ajustaba a la nulidad y restablecimiento de derecho.

Así, en criterio del Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, no se cumplía con el principal presupuesto formal del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, de acuerdo con el artículo 138 del CPACA, que es que exista un acto administrativo proferido por la autoridad pública que goce de presunción de legalidad y se encuentre produciendo así, efectos jurídicos.

### **III. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA**

#### **1. Problema jurídico.**

Para dirimir el conflicto negativo de competencia entre los Juzgados 58 y 40 Administrativos de Bogotá es indispensable determinar cuál es competente para conocer de la demanda mediante la cual se persigue la indemnización de perjuicios ocasionados como consecuencia de la expedición irregular de un acto administrativo por medio del cual la UGPP le impuso una multa por una presunta mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social.

Para ello debe tenerse en cuenta que, con posterioridad a la radicación de la demanda el 24 de noviembre de 2020; la UGPP, mediante la Resolución No. RDC-2021-01431 del 1 de junio de 2021, revocó parcialmente la Liquidación Oficial No. RDO-2019-00214 del 29 de enero de 2019, por lo que, según aseguró el demandante en la subsanación de la demanda presentada ante el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, no perseguía la nulidad de dicho acto administrativo porque ya se había anulado, sino que, lo que se pretendía era que la UGPP le devolviera el porcentaje que la empresa dice canceló a título de un "pago de lo no debido".

En suma, el problema jurídico que debe resolverse es ¿cuál es el medio de control procedente y, en consecuencia, el juez competente para conocer de reclamación de indemnización de perjuicios ocasionados por acto administrativo que ya fue revocado directamente por la administración?

#### **Tesis del Despacho.**

En criterio del Despacho, el Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera es el competente para conocer del asunto pues, conforme informó el accionante al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá en la subsanación de la demanda, el acto administrativo que en su criterio causó los perjuicios ya fue revocado directamente por la administración. Así las cosas, tal y como lo ha establecido el Consejo de Estado de manera reiterada, el medio de control procedente para perseguir la indemnización de perjuicios ocasionados por un acto administrativo que fue revocado directamente por la administración es el de reparación directa. Al momento en que se dirime este conflicto de competencias no hay acto administrativo respecto del cual deba estudiarse la legalidad, por lo que sólo resta realizar el correspondiente análisis frente a los perjuicios cuya indemnización se persigue, previa verificación de la caducidad del medio de control.

### **CONSIDERACIONES**

### **1. De la competencia del magistrado ponente.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, mediante el cual se modificó el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, corresponde al magistrado ponente decidir el conflicto negativo de competencia, suscitado entre los Juzgados 63 y 26 Administrativos de Bogotá.

### **2. El principio de legalidad como fundamento de la determinación de la competencia de los jueces.**

El Estado de Derecho está fundado en el principio de legalidad como garantía y límites racional de la realización y posibilidad material del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, a partir del cual, mediante una ley o norma previa, abstracta y general (gobierno sub lege o per leges<sup>2</sup>) se habilita o atribuye a los diferentes poderes, órganos y autoridades facultad o autorización para actuar, regulando y/o limitando los derechos, y a falta de esta atribución previa, la decisión de la administración resulta inválida o ilegal. Es en definitiva, cualquiera sea la forma que adquiera la actuación estatal, lo que se ha pretendido es evitar la arbitrariedad.

La manera como precisamente se controla el poder del Estado y, específicamente, a las autoridades que ejercen funciones públicas o los particulares a quienes se les atribuyan funciones administrativas, es precisamente concretando y limitando el tipo y cantidad de poder que se les otorga para el cumplimiento de los fines superiores del mismo, por esta razón es que se le concreta en competencias y funciones.

El Consejo de Estado tuvo una discusión intensa con respecto a esta problemática, que concluyó con varios pronunciamientos en los que se dijo que "al modificarse la cláusula general de competencia prevista en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, se adoptó sin asomo de duda un criterio orgánico, o lo que es igual, la competencia se fijó conforme a un factor subjetivo, desechándose el factor funcional"<sup>3</sup>. Asimismo, en otro pronunciamiento acudió a la regla de la "reserva jurisdiccional"<sup>4</sup> establecida en el artículo 238 de la Constitución Política para reclamar que cuando el conflicto "versa sobre un acto administrativo, la jurisdicción competente es la de lo contencioso administrativo"<sup>5</sup>.

### **3. La competencia: características y clases en la jurisprudencia del Consejo de Estado.**

Desde la perspectiva de la Constitución, la ley y el reglamento, dice el profesor Jaime Orlando Santofimio, se "asignan de manera estricta y taxativa las competencias de cada uno de los órganos de la Administración Pública. Así lo manda nuestra Carta fundamental cuando indica en los artículos 6º, 121, 122 y 123, inciso 2º, el principio de legalidad que, aplicada a la función pública, significa una sujeción estricta y reglada a la competencia constitucional y legal"<sup>6</sup>

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que:

---

<sup>2</sup> Ver Henrik López Sterup. Principios de legalidad, discrecionalidad y confianza legítima. En. Helena Alviar García (Coord). Manual de Derecho Administrativo. Helena. Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes-Temis. Bogotá, 2009, pp.17-92

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto 25619 de marzo 26 de 2007. CP. Ruth Stella Correo Palacio.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto 30903 de marzo 08 de 2007. CP. Enrique Gil Botero.

<sup>5</sup> ib

<sup>6</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. T. II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, pp. 371

- a) La competencia es un elemento esencial del principio de legalidad y debe ser clara y determinada en las normas<sup>7</sup>.
- b) Existen diferentes clases de competencia. Su naturaleza, otorgada según la estructura semántica de las normas previas, expresas y claras: son: i) Cláusula general de competencia en la materia<sup>8</sup>. ii) Cláusula abierta de competencia<sup>9</sup>. iii) Competencia tiene que ser expresa y determinada<sup>10</sup>. iv) Competencia reglada y discrecional<sup>11</sup>. v) Competencia residual y tácita<sup>12</sup>.

#### **4. Las pretensiones de la demanda como criterio para determinar la competencia.**

En línea con lo anterior, es importante recordar que el dueño del derecho es su titular y es él quien dispone, mediante un acto voluntario, que pretende para efectos de su defensa. Por esta razón el derecho de acción lo vincula al Estado para exigirle que le resuelva, a través de una sentencia, el conflicto. Esta diferencia entre acción y pretensión acogida por el C.P.A.C.A., permite que se aborden discusiones jurídicas en un mismo proceso a pesar de que existan diferentes pretensiones (art. 165 CPACA).

Obsérvese que cada uno de los medios de control lo define el tipo de pretensión. Para el caso de la nulidad y nulidad y el restablecimiento del derecho, el daño por el que se demanda debe haber sido causado por un acto administrativo y no necesariamente debe pedirse la nulidad del mismo, puede solicitarse que se repare el daño causado con la expedición de tal acto (art. 138 CPACA), mientras que en la reparación directa, el daño por el que se demanda debe haber sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble (art. 140 CPACA).

En todo caso, como la pretensión es un acto voluntario y de disposición del demandante para reclamar del juez la protección de lo que considera es su derecho para el caso particular y concreto, entonces, es aquélla la que, en principio, determina el curso que debe dársele a los procesos, es decir, el demandante es el que escoge el medio o la vía judicial, sin que esto implique que el juez quede atado puesto que primero debe "remitir el expediente al competente" (Art. 168 CPACA) y, segundo, debe "admitir la demanda que reúna los requisitos legales y dar el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada" (Art. 171 CPACA).

Así, el artículo 171 *ibídem*, al igual que lo hace el artículo 90 del CGP, autoriza al juez para que adecue el trámite de la demanda cuando la parte actora haya señalado una vía procesal inadecuada, para lo cual naturalmente deberá examinar el contenido y finalidad de las pretensiones y del objeto mismo de la demanda. La adecuación del medio de control a las

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, el 16 de abril de 2012, radicación número 11001-03-06-000-2012-00015-00(C), MP. Dr. Augusto Hernández Becerra.

<sup>8</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación número 11001-03-06-000-2006-00056-00(C) del 8 de junio de 2006, MP. Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. La Sección Primera, sentencia del 6 de octubre de 2005, radicado número 15001-23-31-000-2003-02760-01(PI), MP. Dr. Camilo Arciniegas. Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2011, radicado número 25000-23-26-000-2000-00580-02(23650). MP. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Sección Primera, sentencia del 4 de agosto de 1995, radicación número 3084, MP. Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Sección Quinta, Sala de Conjueces, en sentencia del 25 de noviembre de 2003, radicación número: 11001-03-24-000-2002-0358-01(3033), MP. Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

<sup>9</sup> Sección Primera, auto del 29 de mayo de 1997, radicación número 4335, MP. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

<sup>10</sup> Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 2005, Radicación número: 11001-23-26-000-1999-00072-00(17103), MP. Dra Ruth Stella Correa Palacio. Sala Plena, en sentencia del 24 de mayo de 1999, radicación número S-628, MP. Dr. Silvio Escudero Castro.

<sup>11</sup> Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, radicación número: 11001-03-26-000-2005-00041-00(30987), MP. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Sala Plena, sentencia del 22 de junio de 1994, radicación número C-239, MP. Dr. Miguel Viana Patiño.

<sup>12</sup> Sección Primera, sentencia del 4 de febrero de 2010, radicación número: 25000-23-24-000-2003-00234-01, MP. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. Sección Cuarta, sentencia del 8 de marzo de 1996, radicación número 7547, MP. Dr. Julio Enrique Correa Restrepo



pretensiones de la demanda es un asunto que corresponde establecer de acuerdo con criterios objetivos fijados por la ley<sup>13</sup>.

En conclusión, se trata esencialmente de que haya una respuesta efectiva a las pretensiones presentadas por el demandante, lo cual pasa por escoger en debida forma el medio de control adecuado debido a que cada uno de ellos tiene unos componentes normativos que lo definen y determinan, pues no existe en nuestro ordenamiento procesal un medio universal independiente de la pretensión sino que se ha diseñado un tipo a los que se debe adecuar el demandante, de lo contrario, es al juez a quien le corresponde el deber legal "dar el trámite que le corresponda", ya que sólo así es que se alcanza el fin de dar efectiva y pronta justicia.

## **5. Competencia por el factor objetivo de los Juzgados Administrativos.**

El artículo 18 del Decreto 2288 de 7 de octubre de 1989 establece los asuntos que debe conocer cada Sección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes términos:

**ARTICULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES.** Las Secciones tendrán las siguientes funciones: (...)

**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.

**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.

(...)

Por su parte, el Acuerdo PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, mediante el cual se implementaron los Juzgados Administrativos, en el artículo 2º estableció y distribuyó las funciones que debían desarrollar los mismos, para lo cual determinó que su estructura sería la misma que se maneja en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## **6. Medio de control procedente para perseguir la indemnización de perjuicios ocasionados por un acto administrativo que fue revocado directamente por la administración.**

El Consejo de Estado<sup>14</sup> ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre dos mil catorce (2014) Radicación número: 81001-23-33-000-2012-00039-02

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO (E). Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 08001-23-33-000-2016-0889-01(62117).

no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa<sup>15</sup>; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial<sup>16</sup>, lo que quiere decir que "si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza"<sup>17</sup>.

La anterior postura del Consejo de Estado viene de años atrás<sup>18</sup>, constituyéndose así como una postura consolidada. Así, por ejemplo, en sentencia del 4 de noviembre de 2015, dicha Corporación<sup>19</sup> indicó:

En reiterada jurisprudencia, la Sala ha determinado que en el marco de la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado.<sup>20</sup>

En este orden de ideas, resulta clara la postura de la Corporación, según la cual se ha considerado que el ordenamiento jurídico distinguió la procedencia de las acciones a partir del origen del daño, reservando así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados sean consecuencia de un acto administrativo y la acción de reparación directa para los que encuentren su fuente en un hecho, omisión u operación administrativa; sin embargo, la regla aludida encuentra dos excepciones claras en la jurisprudencia: la primera tiene que ver con los daños que se hubieren causado por un acto administrativo legal y la segunda con los daños cuya fuente sea la ejecución de un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>21</sup>. (...)

#### IV. CASO CONCRETO

En lo referente al caso en concreto, lo primero que aclara el Despacho es que la situación fáctica existente al momento de presentación de la demanda ante los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Tercera (24 de noviembre de 2020) varió en el momento en que el proceso lo estaba conociendo los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Cuarta. Luego, en principio, al Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera, le asistió razón en remitir el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Cuarta, al advertir que el daño cuya indemnización se perseguía provenía de un acto administrativo proferido por la UGPP en el 2019, el cual se presumía legal pero que en criterio de la parte actora había sido expedido de manera irregular.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, rad. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, rad. 23.205, C.P. Alier Hernández Enríquez, y sentencia del 21 de marzo de 2012, rad. 21.986, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, rad. 21.051, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>18</sup> Sobre la procedencia de la acción de reparación directa para impugnar daños provenientes de actos administrativos, consultar sentencia de 3 de abril de 2013, Exp. 26437, MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E) Bogotá, D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015) Radicación número: 52001-23-31-000-2000-00003-01(34254)

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2008, exp. 16.054, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, entre muchas otras providencias.

<sup>21</sup> Sentencia de 13 de abril de 2013, exp. 26.437; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Así, se observa que inicialmente la Corporación Club Colombia interpuso demanda de reparación directa en contra de la UGPP para que se le indemnizaran los perjuicios ocasionados como consecuencia de la expedición irregular de la Resolución No. RDO-2019-00214 de 29 de enero del 2019 “por medio de la cual se profiere liquidación oficial por mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social y se sanciona por inexactitud”.

No obstante lo anterior, cuando el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta inadmitió la demanda para que se adecuara el medio de control al de nulidad y restablecimiento del derecho y se incluyera en las pretensiones de la demanda la nulidad del referido acto administrativo proferido el 29 de enero de 2019, fue cuando el accionante informó que tal acto administrativo había sido revocado directamente por la entidad el 1 de junio de 2021, por lo que sólo quedaba perseguir la indemnización de perjuicios ocasionados con tal acto, mientras el mismo estuvo vigente.

Entonces, lo que observa el Despacho es que, conforme a la realidad fáctica del asunto, no existe acto administrativo respecto del cual deba estudiarse su legalidad, en tanto ya fue revocado directamente por la UGPP, por lo que únicamente queda estudiar la indemnización de perjuicios ocasionados con la expedición de dicho acto administrativo y mientras éste estuvo vigente, en consecuencia, no hay acto administrativo sobre el cual recaiga el juicio de legalidad.

Así, conforme lo ha señalado el Consejo de Estado de manera reiterada, la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa<sup>22</sup>, por lo que es claro que la competencia para conocer de este asunto es del Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera.

En mérito a lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DIRIMIR** el conflicto negativo de competencias, suscitado entre el Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera y el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta, en el sentido de que el competente para conocer y decidir del asunto es el Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: REMITIR** a través de la Secretaría, el expediente de forma inmediata al Juzgado 58 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión al Juzgado 40 Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, rad. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

**NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
Magistrado

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