

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia<sup>1</sup>  
[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE:** 11001333400320220004200  
**DEMANDANTE:** LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO  
**DEMANDADA:** NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE –  
MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO  
Y TRANSPORTE DE PACHO  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**Asunto:** *Promueve conflicto negativo de competencia*

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso remitido por competencia, con base en los siguientes:

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda.

El señor Luis Orlando Barbosa Pardo, actuando a través de apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de reparación directa, formuló las siguientes pretensiones:

*“1. Declarar administrativa y solidariamente responsable a la NACIÓN -MINISTERIO DE TRANSPORTE, MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO CUNDINAMARCA, CONCESION RUNT S.A., con ocasión a su falla en el servicio y/u omisión de sus funciones públicas, reconozca e indemnice los perjuicios que se derivaron de su actuar arbitrario, específicamente en la realización del trámite de Registro Inicial del vehículo Tracto Camión de placas TEW146.*

*2. Condenar al NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE, MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA – SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO CUNDINAMARCA, CONCESION RUNTS. A. , a pagar a favor de la demandante los siguientes perjuicios materiales bajo el título de daño emergente por un valor total de TREINTA Y OCHO MILLONES CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS(\$38.054.357) M.L. bajo el concepto de:*

*a. Suma que debió ser cancelada por mi poderdante para el cumplimiento del trámite se procedió a realizar el pago del valor de la caución que debió constituirse para el momento de la matrícula inicial*

---

<sup>1</sup> Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Expediente: 11001333400320220004200

Demandante: LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Asunto: Promueve conflicto de competencia

*del vehículo de placas TEW146, de conformidad con los valores de normalización por caución establecidos en la Resolución 721 de 2018, emitida por el Ministerio de Transporte.*

*3. Condenar a la NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE, MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA – SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO CUNDINAMARCA, CONCESION RUNT S.A., a cancelar los demás valores que se lleguen a demostrar como perjuicios dentro del proceso.*

*4. Se condene al NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE, MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA – SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO CUNDINAMARCA, CONCESION RUNTS.A., al pago de las costas y agencias en derecho que se hubieren producido con ocasión a la interposición de la presente demanda".*

Como fundamento fáctico, el demandante relata que en el año 2006, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Pacho aprobó la matrícula inicial del vehículo de placas TEW146, y a partir de ese año dicha autoridad ha expedido la autorización de registro inicial del vehículo, la tarjeta de propiedad y/o la licencia de tránsito, y el registro del vehículo activo en la base de datos del RUNT.

Sin embargo, el 11 de octubre de 2017 recibió un comunicado en el que le informaron medidas especiales y transitorias de saneamiento del vehículo, debido a una omisión encontrada en la matrícula inicial del vehículo, particularmente en cuanto no reposaba la documentación soporte para la expedición del certificado de cumplimiento de requisitos para el registro inicial de vehículo de carga, con el fin de que realizara el saneamiento, según lo establecido en la Resolución No. 332 de 15 de febrero de 2017.

Señala que no le fue posible obtener el informe que de registro que la Secretaría de Tránsito de Pacho debió enviar al Ministerio de Transporte cuando el vehículo fue matriculado, puesto que la entidad le contestó que no se encontraba en la carpeta correspondiente.

Agrega que en ninguno de los 10 listados emitidos por las entidades demandadas ha aparecido su vehículo entre aquellos que presuntamente no cuentan con el certificado de cumplimiento de requisitos o con el certificado de aprobación de caución exigido en el momento de su matrícula.

Pone de presente que las entidades demandadas nunca le advirtieron que le impedirían explotar económicamente su vehículo, a partir del bloqueo de la expedición de manifiestos de carga, con el registro de que el vehículo estaba inactivo, pese a que aparece activo en el RUNT.

Señala que se vio conminado a hacer el saneamiento de las omisiones ante el Ministerio de Transporte, con el fin de evitar sanciones, a través del procedimiento señalado en el Decreto 153 de 2017, y las Resoluciones 332 de 2017, 721 de 2018, 3913 de 2019 y demás concordantes.

Expediente: 11001333400320220004200

Demandante: LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Asunto: Promueve conflicto de competencia

Por lo cual, el 20 de febrero de 2018, radicó ante el Ministerio de Transporte “solicitud de normalización por caución del vehículo de placas TEW 146” y el anexo del valor correspondiente a la caución por la suma de \$36.382.395.

Posteriormente, el Ministerio de Transporte le indicó que no era posible sanear el automotor porque ya había vencido el término de normalización, por lo que debió realizar otras gestiones para comprobar que no era cierto, las cuales implicaron que luego de un año de haber consignado el valor de la caución no se hubiera realizado el saneamiento del vehículo.

Destaca que solo hasta el 13 de diciembre de 2019, las entidades convocadas le informaron que debía consignar el monto adicional de \$1.577.322, y que finalmente pudo completar la equivalencia para el saneamiento de la matrícula del vehículo TEW146, tal y como se evidenciaba en certificación del RUNT.

Alega que le fue desconocido el derecho al cupo de su vehículo, y que se vio obligado a realizar el proceso de saneamiento, “...bajo la obligación de cancelar so pena de ser sancionado, ignorando el hecho de que dicha inconsistencia en el registro del vehículo se presentó por la falla en el servicio de la misma entidad de tránsito, por la falta de control documental, así como la corrupción que permeó los Organismos de Tránsito entre los años 2006 a 2012; todo lo anterior, siendo irregularidades netamente atribuibles a la administración y que no pueden ser trasladadas al particular, pues fueron los funcionarios públicos quienes con su omisión al cumplimiento de sus deberes legales promovieron y causaron que el vehículo TEW146 once años después de su apareciera con irregularidades en su matrícula”<sup>2</sup>.

## **1.2. Reparto al Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá, adscrito a la Sección Tercera.**

El proceso correspondió por reparto al Juzgado 32 Administrativo de Bogotá, adscrito a la Sección Tercera<sup>3</sup>.

A través de auto de 21 de enero de 2022, el Juzgado declaró su falta de competencia, y dispuso remitir el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá adscritos a la Sección Primera. Como sustento de la decisión, señaló lo siguiente:

*“En el presente caso, conforme a los hechos planteados en la demanda y las pruebas que reposan dentro del expediente digital, advierte el despacho que el daño que invoca el demandante devino de una actuación administrativa adelantada por los organismos de tránsito, dentro de la cual se expidieron diferentes actos administrativos que decidieron de una u otra forma, lo referente a la normalización del registro inicial del vehículo de placas TEW146.*

*En estas condiciones, siendo un acto administrativo el que presuntamente causó el daño que reclama el demandante, debe ser*

---

<sup>2</sup> Expediente electrónico, archivo 01Demanda, folio 5.

<sup>3</sup> Expediente electrónico, archivo 05ActaReparto.

Expediente: 11001333400320220004200

Demandante: LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Asunto: Promueve conflicto de competencia

*previamente desvirtuada su legalidad, con el fin de pretender la reparación del daño.*

*Lo anterior implica que este proceso deba tramitarse por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 y no por el de reparación directa”.*

### **1.3. Reparto a este Despacho**

El proceso correspondió a este Despacho, de acuerdo con el acta individual de reparto, y procedería emitir pronunciamiento sobre su admisión, si no fuera porque se advierte que no es competente, de acuerdo con las siguientes

## **II. CONSIDERACIONES**

El artículo 138 del C.P.A.C.A.A establece que 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.

Por su parte, el artículo 140 del C.P.A.C.A.A. establece que 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, y que** este último 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.

De acuerdo con las disposiciones normativas citadas, la fuente del daño es determinante para establecer el medio de control procedente para formular la demanda.

En este caso, el demandante exige la reparación del daño que sufrió al verse obligado a adelantar el proceso de saneamiento o normalización de vehículo por caución del vehículo de placas TEW 146, puesto que las convocadas cometieron una serie de irregularidades que califica de falla en el servicio, que impidieron acreditar el certificado de cumplimiento del registro inicial del automotor.

Si bien menciona una serie de decisiones administrativas con respecto al vehículo, entre otras, las referidas a la expedición de la matrícula inicial, el procedimiento para identificar omisiones en la matrícula de vehículos, y el que realiza el saneamiento de la matrícula de su vehículo, no ataca directamente su legalidad, ni los presenta como fuente del daño.

De otra parte, de las pretensiones, el recuento fáctico que realiza y los argumentos expuestos en la demanda no puede concluirse que la fuente del daño lo haya sido alguno de estos actos administrativos, por el contrario,

Expediente: 11001333400320220004200

Demandante: LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Asunto: Promueve conflicto de competencia

se trataría de acciones u omisiones tales como el incumplimiento de la Secretaría de Tránsito de Pacho (Cundinamarca) en relación de sus funciones para la verificación de los requisitos para el registro inicial que le impidió al demandante certificar que no estaba incurso en la omisión aludida; la falta de diligencia del Ministerio de Transporte en el trámite de normalización del vehículo, que conllevo a un mayor pago y a la imposibilidad de explotar económicamente el vehículo por más tiempo; la omisión de las autoridades de advertir en los listados correspondientes que el vehículo presentaba inconsistencias en su matrícula; los actos de corrupción en la Secretaría de Tránsito de Pacho (Cundinamarca).

En este punto, debe advertirse que la facultad del Juez de adecuar la demanda, en modo alguno puede sustituir la causa *petendi* de la demanda y, en este caso, el demandante ha dejado claro que no demanda los actos administrativos que determinaron la necesidad de realizar la normalización de los vehículos. Sobre el particular, señaló:

*“Así pues, el daño sufrido por mi representado se prueba en que esta se vio obligada a someterse al procedimiento de saneamiento de registro inicial implementado por el Ministerio del Transporte a través del Decreto 153 y la Resolución 332, ambas del 2017, con ocasión a que la Secretaría de Tránsito de PACHO CUNDINAMARCA matriculo al vehículo **TEW146** y luego lo reporto en el RUNT con deficiencia en su matrícula a sabiendas de que dicha inconsistencia se debía por la corrupción que había permeado a la Institución de Tránsito en otrora, y que había conllevado a la desaparición de varios documentos o pruebas que dieran certeza sobre lo ocurrido frente a la situación de los vehículos afectados. Pues así en efecto las demandadas han reconocido la responsabilidad de los funcionarios, y así mismo, su imposibilidad en identificarlos.*

(...)

*Evidentemente la administración no incurrió en un funcionamiento anormal con la expedición del Decreto 153 de 2017 y la Resolución 332 de 2017, solo que el procedimiento o criterios para reportar a los automotores que en realidad presentaban omisiones en su registro inicial no funcionó, ni los criterios para su implementación fueron realmente ajustados a la realidad de lo sucedido, pues en efecto se sancionó a particulares que fueron víctimas de la administración, pues en su momento cumplieron con todos los requisitos exigidos, y solo hasta poco más de 10 años después se les informa de tales inconsistencias, que además fueron causadas porque los funcionarios de la entidad, extraían documentos de las carpetas sin autorización legal alguna con el fin de vendérselos a otras víctimas en otros casos y sacar provecho económico para sí mismos.*

*Lo anterior era posible porque el cupo a ingresar siempre determinaba el vehículo saliente, pero nunca el entrante, y por lo tanto, se prestaba para que un (1) solo cupo pudiera ser utilizado por los funcionarios hasta cinco (5) o (6) veces en varias matriculas distintas, de manera tal que se aprovechaban de la inocencia de las personas al vender en múltiples ocasiones el mismo cupo a diferentes particulares a través de tramitadores, y así llenarse los bolsillos a costa de dichos tramites*

Expediente: 11001333400320220004200  
Demandante: LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Asunto: Promueve conflicto de competencia

*fraudulentos y aprovechándose de su posición dentro de la entidad y acceso a las carpetas vehiculares.*

*En otras palabras, aunque la conducta de la entidad pública pudo estrictamente estar enmarcada dentro de la legalidad y por eso mismo no se procedió con la interposición de un medio de control de nulidad, pues la administración debía dar solución a todos aquellos vehículos de transporte público efectivamente mal matriculados, pero esto no implicaba el hecho de ignorar las causales que conllevaron a que ciertos vehículos presentaran inconsistencias en sus registros, pues en ciertos casos, las mismas habían surgido con ocasión a la mala administración y funcionamiento deficiente de la entidad.*

*Pero el hecho administrativo que causó el daño es que, a pesar de que mi poderdante desde el año 2007, cumplió con todos los requisitos que determina la normatividad que regulaba el trámite para la expedición del certificado de cumplimiento de requisitos para el momento, solo hasta el 2017 se le informa que cuenta con inconsistencias en su matrícula, causadas en otrora por funcionarios corruptos, se le obligó a volver a cancelar un certificado de cumplimiento de requisitos, el cual, si la entidad se hubiera acogido a los lineamientos legales de su momento, habría evitado o solucionado de forma distinta a lo ocurrido.*

*Entonces, a pesar de que mi poderdante en su momento logró registrar legalmente su automotor en el año 2007, no se puede pretender que diez (10) años después la administración busque atribuirle las consecuencias de un registro inicial con inconsistencias, cuando al momento en que esta realizó el trámite de su matrícula en ningún momento los funcionarios de la secretaría de Tránsito le manifestaron que el rodante podría contar con inconsistencias en su matrícula, pues de habersele informado seguramente no lo hubiese adquirido. Es decir, mi representado se ve altamente perjudicada y sorprendida por esto.*

*Así pues la falla en el servicio resulta aplicable en el sub-judice por cuanto no se aplicaron correctamente los criterios de identificación por parte de las entidades, al momento de registrar los vehículos como mal matriculados, y que esto como consecuencia, conllevó a que se tuviera que asumir un rubro económico para sanear un registro, que en primera instancia nunca debió haberse asumido si la prestación del servicio en la entidad no hubiera sido deficiente, pues es claro, que si se autorizó su registro en el 2007 fue porque en su momento cumplió a cabalidad con todos los requisitos que se le exigían; y no se puede pretender que asuma dicha carga económica, presumiéndose su mala matrícula por culpa de que los funcionarios de su momento sustrajeron los soportes de la legalidad de la matrícula sin permiso alguno, y alteraron el contenido de las mismas, para encubrir su actuar ilícito tratando de incriminar a los particulares en dicho proceso"<sup>4</sup>.*

Ahora bien, aunque el contexto fáctico de las pretensiones involucre una serie de actos administrativos, no conduce necesariamente a que las pretensiones conciernan a la nulidad de alguno de ellos, o que de los hechos se advierta que son la fuente del daño reclamado. De ahí que en este caso, el demandante lo que reclama es que actuaciones y omisiones

---

<sup>4</sup> Expediente electrónico, archivo 01Demanda.

Expediente: 11001333400320220004200  
Demandante: LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Asunto: Promueve conflicto de competencia

de las demandadas lo colocaron en posición de realizar el saneamiento o normalización del registro de su vehículo y que esto, a su vez, le generó afectación económica.

Es tanto así, que el Juzgado adscrito a la sección tercera alude de manera indeterminada a los actos administrativos causantes del daño, sin poder advertir de uno del que fuera indispensable obtener la nulidad para acceder a las pretensiones del demandante.

Luego, el medio de control procedente es el de reparación directa y no el de nulidad y restablecimiento del derecho.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Acuerdo 3345 de 13 de marzo de 2006 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá se subdividen conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, establecida en el Decreto 2288 de 1989.

El artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 estableció la competencia de las secciones primera y tercera en la forma que sigue:

*“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.**

*(...)*

**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”**

Así las cosas, este Juzgado no es el competente para conocer el proceso y procede promover conflicto frente al Juzgado 32 Administrativo de Bogotá, adscrito a la Sección Tercera, según lo establece el artículo 158 del C.P.A.C.A<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> ARTÍCULO 158. CONFLICTOS DE COMPETENCIA. <Artículo modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos, de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte, por el magistrado ponente del Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez

Expediente: 11001333400320220004200

Demandante: LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Asunto: Promueve conflicto de competencia

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Oralidad de Bogotá

## RESUELVE

**PRIMERO:** Declarar que carece de competencia para conocer del proceso promovido por el señor LUIS ORLANDO BARBOSA PARDO en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – MUNICIPIO DE PACHO – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PACHO, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

**SEGUNDO:** Promover el conflicto negativo de competencia frente al Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá, adscrito a la Sección Tercera, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

**TERCERO:** Enviar el expediente a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para su reparto entre los Magistrados de dicha Corporación.

**CUARTO:** Notificar el contenido de la presente providencia a los intervinientes a través del medio más expedito.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,  
  
EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO  
Juez

JB

---

que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

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

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

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia<sup>1</sup>  
[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE:** 11001333400320220010900  
**DEMANDANTE:** POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.  
**DEMANDADA:** COLMENA SEGUROS S.A.

**Asunto:** *Promueve conflicto negativo de competencia*

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso remitido por competencia, con base en los siguientes:

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda.

La Compañía Positiva Compañía De Seguros S.A. presentó demanda en contra de Colmena Seguros S.A., con las siguientes pretensiones<sup>2</sup>:

1. *Que se declare que durante toda la exposición a riesgos ocupacionales que motivaron el pago de las prestaciones asistenciales y económicas de los trabajadores que se relacionan en la tabla anexa, los mismos se encontraban afiliados con COLMENA SEGUROS S.A., o en subsidio el porcentaje que se establezca durante el proceso:*

(...)

2. *Como consecuencia de lo anterior, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 1 de la ley 776 de 2002 y los artículos 5 y 6 del decreto 1771 de 1994 y el artículo 2.2.4.4.5 del decreto 1072 de 2015, se declare que COLMENA SEGUROS S.A., está obligada a reembolsar a favor de POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., los gastos que esta última asumió, por concepto de Incapacidades Temporales, a prorrata y por el tiempo que los trabajadores señalados en el hecho anterior estuvieron expuestos a los riesgos laborales que dieron lugar a su enfermedad, mientras se encontraban afiliados a COLMENA SEGUROS S.A., la prorrata se establece en el 100% del total del tiempo de exposición al riesgo laboral con dicha entidad o en subsidio con el porcentaje que se establezca durante el trámite del proceso.*

---

<sup>1</sup> Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

<sup>2</sup> Archivo 02Demanda.pdf.

3. Como resultado, se condene a COLMENA SEGUROS S.A. a pagar a POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., el cien por ciento (100%) o el porcentaje de lo que se establezca dentro del proceso del valor que se relaciona a continuación y el que, en lo sucesivo, se continúe causando por concepto de prestaciones asistenciales, o el porcentaje que se establezca durante el trámite del proceso:

(...)

4. Producto de lo anterior, se condene a COLMENA SEGUROS S.A., a pagar a POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., el ciento por ciento (100%) o el porcentaje que se establezca dentro del proceso, por concepto de incapacidad temporal o el porcentaje que se establezca durante el trámite del proceso, de los montos que se señalan enseguida:

(...)

5. El pago de los intereses moratorios, desde el día en que POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. realizó cada uno de los pagos por concepto de prestaciones asistenciales y/o económicas, y el día en que se efectúe el reembolso por parte de la demandada.

6. Todo lo que se encuentre demostrado ultra y extrapetita.

7. Las costas del proceso.

*Subsidiaria*

*En caso de no considerarse procedente el pago de intereses moratorios, solicito se condene a la indexación de las sumas antes señaladas en orden de evitar la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, la cual deberá hacerse entre el día en que POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. realizó el pago de la prestación, y el día en que se efectúe el reembolso por parte de la demandada.*

## **1.2. Reparto al Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá.**

La demanda fue repartida al Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá, a través de auto de 18 de febrero de 2022, con fundamento en lo siguiente:

*“Sería del caso que el despacho se pronunciara sobre la admisión de la presente demanda, pero, analizadas de fondo las pretensiones de esta, observa que no es esta la jurisdicción llamada a resolver el actual conflicto, como quiera que lo pretendido por la parte demandante, es que se declare y condene a la COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA COLMENA S.A., reembolsar y pagar los RECOBROS de gastos asumidos por la activa, por prestaciones asistenciales causadas entre las administradoras de riesgos laborales en Litis, como lo narran los hechos de la demanda.*

*Por lo anterior, es del caso señalar por parte de este Juzgado que la H CORTE CONSTITUCIONAL como competente para resolver los conflictos que ocurran en las distintas jurisdicciones, de conformidad con el*

*numeral 11 del artículo 241 de la Constitución, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, en auto de conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021) del Magistrado Sustanciador: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO"*

### **1.3. Reparto a este Despacho**

El proceso correspondió a este Despacho, de acuerdo con el acta individual de reparto<sup>3</sup>.

Posteriormente, la Compañía de Seguros S.A. solicitó al Despacho remitir el proceso a la jurisdicción ordinaria laboral. Como sustento de la solicitud, señaló lo siguiente<sup>4</sup>:

*"2. Es de manifestar que esta remisión no está acorde a derecho, esto en tanto las controversias relativas al sistema de seguridad social integral, según el artículo 4 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, corresponden a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.*

*3. Esta posición ha sido reiterada y sustentada por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional –Disciplinaria, órgano competente para resolver los conflictos de competencia entre los jueces que pertenecen a diferente jurisdicción como es el caso de la ordinaria laboral y de lo contencioso administrativo.*

*4. En ese orden de ideas, la mencionada Corporación, en decisión del 20 de marzo de 2019, resuelve el conflicto de competencia planteado entre los Jueces laboral y administrativo respecto de la acción de recobro, en un caso idéntico al pretendido en este proceso, en el cual eran partícipes las mismas partes aquí vinculadas, es decir, POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. y COLMENA SEGUROS S.A."<sup>5</sup>*

A su vez, aportó copia de la providencia de 20 de marzo de 2019, a través de la cual la Sala Jurisdiccional Disciplinaria dirimió un conflicto entre el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 55 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en el sentido de que el conocimiento del proceso era de la jurisdicción ordinaria laboral (Radicado. 11001010200020170081200). Entre las razones de la decisión, se expuso lo siguiente:

*"Ahora bien, siendo así, que el conflicto entre POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. y la COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA COLMENA S.A. – RIESGOS LABORALES, se origina en las erogaciones que la primera de las referidas asumió a raíz del traslado que se suscitó desde el 1 de marzo de 2013 frente a los riesgos laborales de los trabajadores de la Fiscalía General de la Nación, referidos en incisos anteriores y que lo pretendido en sí es que se declare que hasta el 28 de febrero de 2013, POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. se arrogó el pago de la*

<sup>3</sup> Archivo 07ActaIndividualDeReparto.pdf.

<sup>4</sup> Archivo 10CapturaSolicitudDeTramiteProcesal.pdf

<sup>5</sup> Archivo 11MemorialSolicitudDeTramiteProcesalProceso110013334003202200109.pdf

*indemnización por incapacidades permanentes parciales, y que por contera, se debe reembolsar tales rubros, con su respectiva indexación e intereses moratorios, a que hay lugar, por parte de la Compañía demandada (la cual es de naturaleza privada según el certificado de existencia y representación legal) y que por tratarse de controversia referente al sistema de seguridad social integral, indudablemente que la demandante debe acudir a la Jurisdicción Ordinaria, sin que sea del resorte del Juez del Conflicto entrar a determinar si en el caso sub análisis se dan o no los supuestos para la prosperidad de las pretensiones, pues ese es precisamente el tema que deberá debatirse ante el juez natural de esta clase de debates, entonces, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, se remitirán las diligencias al SÉPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ (...)*

*Visto lo anterior, no cabe duda que la pretensión que es aquí objeto de conflicto deberá ser enviada al conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria, toda vez que es la materia de la controversia la que define la jurisdicción competente y no el estatus jurídico del trabajador, y en el caso en estudio, la misma proviene de asuntos relacionados con el sistema integral de seguridad social, dentro del contenido conceptual definido por la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.”<sup>6</sup>*

Procedería emitir pronunciamiento sobre su admisión, si no fuera porque se advierte que no es competente, de acuerdo con las siguientes

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 104 del C.P.A.C.A. establece que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las **entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa**. En el numeral 4 del artículo citado se dispone que esta jurisdicción conocerá de “*los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público*”.

El Despacho encuentra que a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no le corresponde conocer el litigio objeto del proceso de la referencia, pues es un asunto relacionado con una controversia ligada al Sistema de Seguridad Social Integral, entre Sociedades de naturaleza privada y, por lo tanto, le corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, según lo previsto en la Ley 712 de 2001.

La Ley 712 de 2001 modificó el Código Procesal del Trabajo, y estableció en su artículo 2º, que entre los asuntos de competencia de la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laborales y de seguridad social, se encuentran las controversias referentes al sistema de seguridad social

---

<sup>6</sup> Archivo 12AnexoDecisionDirimeConflictoDeCompetencia.pdf

integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

El numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 fue declarado exequible por la H. Corte Constitucional, a través de la Sentencia C - 1027 de 2002, en la que se consideró:

*“De esta forma, el constituyente siguiendo las tendencias contemporáneas, le otorgó a la seguridad social una múltiple dimensión incorporando dentro de su amplio espectro instituciones, principios, mecanismos, garantías y procedimientos administrativos y judiciales. En efecto, en el texto constitucional el concepto de seguridad social tiene carácter onmicomprensivo en tanto y en cuanto abarca distintos aspectos de un mismo fenómeno: la seguridad como servicio público; la organización administrativa de la seguridad social; los principios rectores de la seguridad social; su carácter de derecho irrenunciable; la participación de los particulares en la ampliación y gestión de la seguridad social; las entidades gestoras de la seguridad social; y la garantía de la destinación y aplicación de los recursos de la seguridad social. Y aun cuando no se mencionan expresamente, dentro del concepto constitucional de seguridad social también se entienden incluidos los distintos procedimientos para hacerla efectiva (...)*

*Ahora bien, la especialidad de cada proceso, derivada de la diferente naturaleza del derecho sustantivo que se ocupa, aconseja, por lógicas razones de especialización, su atribución por parte del legislador a órdenes jurisdiccionales concretos, cuya existencia es plenamente compatible con el principio de unidad jurisdiccional, que no supone un orden jurisdiccional único ni órganos jurisdiccionales uniformes sino, todo lo contrario, permite o aconseja el establecimiento de órdenes y órganos jurisdiccionales diferentes con ámbito competencial propio. Tal es el caso de la seguridad social integral, cuya unidad conceptual -que viene dada desde la propia Constitución y es desarrollada por la Ley 100 de 1993-, sumada a las características propias de la conflictividad que gira en torno a esta materia, demandan la existencia de un proceso especial y de una jurisdicción también especializada en orden a dirimir las controversias que se relacionen con esta materia (...)*”

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral y en su artículo 8, lo definió como el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, **riesgos profesionales** y los servicios sociales complementarios, destinados a la consecución de los fines constitucionales en materia de seguridad social.

Como en este caso se está ante un conflicto entre aseguradoras de naturaleza privada, teniendo en cuenta que Positiva Compañía de Seguros S.A. solicita el reconocimiento de los gastos que asumió por concepto de Incapacidades temporales, a prorrata y por el tiempo que los trabajadores estuvieron expuestos a los riesgos mientras se encontraban afiliados a Colmena Seguros S.A., se advierte que es un tema propio del sistema de seguridad social en salud, entre actores pertenecientes al Sistema, por lo que la competencia está radicada a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Así las cosas, no hay razones para asegurar que la competencia está signada en este Despacho, y tal como lo solicita la parte demandante, este proceso debe conocerse por el Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá.

En cuanto a lo argumentado por el Juzgado Laboral, en torno a que debe aplicarse la decisión de la Corte Constitucional de 22 de julio de 2021, que definió un conflicto entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, el Despacho advierte que la regla allí establecida no es aplicable, porque se trata de un caso con supuestos distintos al que es objeto de esta providencia.

En aquella ocasión, la Corte Constitucional estableció quién debía conocer de la demanda presentada por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–**, con el propósito de obtener (i) “[...] el reconocimiento y pago de las sumas de dinero que fueron asumidas por la EPS Sanitas y que están relacionadas con los gastos en que esta incurrió por razón de **la cobertura efectiva de servicios, procedimientos e insumos, no incorporados en el Plan Obligatorio de Salud –POS–** [...]” , en cumplimiento de decisiones de los comités técnicos científicos y de fallos de tutela, que no le fueron canceladas por la demandada, pues en el procedimiento de recobro que adelantó le opuso unas glosas, en su opinión, injustificadas; y (ii) “[...] el reconocimiento de los perjuicios que ocasionó el desgaste administrativo inherente a la gestión y al manejo de dichas prestaciones” .

En este sentido, la Corte Constitucional concluyó que la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el **pago de recobros judiciales al Estado** por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Expresamente, entre las consideraciones expuso lo siguiente:

“51. Así las cosas, con el proceso judicial la EPS busca principalmente recobrar unos valores que le fueron rechazados **por parte de la ADRES**, con ocasión de la prestación de servicios y tecnologías en salud **excluidos del POS**, hoy PBS, en cumplimiento de órdenes que fueron proferidas por comités técnicos científicos –en su momento– o por jueces de tutela. Es decir, **no se trata de un litigio que, en estricto sentido, pueda relacionarse directamente con la prestación de los servicios de la seguridad social, en donde se vean implicados los afiliados, beneficiarios, usuarios o empleadores**, como lo prevé el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

52. Adicionalmente, la EPS demandante (i) **cuestiona por vía judicial actos administrativos que expidió la ADRES** como resultado del respectivo procedimiento administrativo de recobro que adelantó (supra 35), por medio de los cuales se pronunció respecto de las obligaciones por ella reclamadas (supra 37), y, además, (ii) pretende el pago de los **perjuicios que estima ocasionados por la entidad pública** (supra 40), en la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Controversias estas que se enmarcan en la competencia judicial

Expediente: 11001333400320220010900  
Demandante: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.  
Demandado: COLMENA SEGUROS S.A.  
Asunto: Promueve conflicto de competencia

*asignada a los jueces contencioso administrativos en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (supra 32)”<sup>7</sup>*

Resulta palmario que la controversia en este caso es distinta, puesto que (i) no involucra recursos del presupuesto nacional administrados por el ADRES, (ii) se trata de un litigio relacionado directamente con la prestación de servicios de la seguridad social, especialmente en su componente de riesgos laborales, (iii) los extremos del proceso no son de naturaleza pública, y (iv) no se cuestionan actos administrativos. Por lo expuesto, no hay lugar a aplicar la regla establecida en el Auto No. 389 de 22 de julio de 2021.

Así las cosas, este Juzgado no es el competente para conocer el proceso y procede promover conflicto negativo de competencias frente al Juzgado 25 Administrativo Laboral de Bogotá.

Debido a que se trata de un conflicto entre juzgados de distintas jurisdicciones, debe ser resuelto por la Corte Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015<sup>8</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Oralidad de Bogotá

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: Declarar** que este Juzgado carece de competencia para conocer del proceso promovido por POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. en contra de COLMENA SEGUROS S.A., de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

**SEGUNDO: Promover el conflicto negativo de competencia** frente al Juzgado Veinticinco Laboral de Bogotá, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

**TERCERO: Enviar** el expediente a la Secretaría General de la Corte Constitucional, autoridad judicial a la que le corresponde la resolución de conflictos entre juzgados de distintas jurisdicciones.

**CUARTO: Noticar** el contenido de la presente providencia a los intervinientes a través del medio más expedito.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**  
  
**EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO**  
Jueza

JB

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Auto 389 de 22 de julio de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>8</sup> “El artículo 241 de la Constitución establece: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: [...] || 11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones”.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia<sup>1</sup>  
[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá D.C., diecinueve (19) de diciembre del dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001333400320220044300  
**Demandante:** MARÍA ELIZABETH LONDOÑO GARCÍA  
**Demandado:** FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**Medio de control:** NULIDAD

**Asunto:** *Remite por competencia funcional*

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Juzgado a tomar la decisión que en derecho corresponda, previo los siguientes<sup>2</sup>

## I. ANTECEDENTES

La señora MARÍA ELIZABETH LONDOÑO GARCÍA, en ejercicio del medio de control de nulidad, interpuso demanda en contra de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en la que solicitó la nulidad del Auto radicado No. 52984 de 23 de mayo de 2022, proferido por la Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación, mediante el cual declaró la caducidad de la acción disciplinaria en contra de César Augusto Quiroz Vargas, quien se desempeñaba como Subdirector Seccional de Fiscalías de Antioquia.

El proceso correspondió por reparto a esta Juzgado, según acta de 9 de septiembre de 2022<sup>3</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 137 del C.P.A.C.A. establece que toda persona podrá pedir que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general, cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

---

<sup>1</sup> Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

<sup>2</sup> Archivo 06informeSecretarial.pdf

<sup>3</sup> Archivo 05ActaRepartoIndividual.pdf

La disposición normativa citada también establece que excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. **Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.**

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

En este caso, la demandante solicita la nulidad de un acto administrativo particular, puesto que define una actuación disciplinaria a favor de otro sujeto; sin embargo, no exige, ni se revela *prima facie* un restablecimiento del derecho para ella o un tercero.

Así las cosas, corresponde tener en cuenta la regla de competencia funcional señalada en el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, según el cual el Consejo de Estado conoce de **la nulidad** de los actos administrativos expedidos por las **autoridades del orden nacional**, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.

Como quiera que en este caso se trata de una demanda de nulidad en contra de la Fiscalía General de la Nación, autoridad de orden nacional, la competencia está radicada en el Consejo de Estado y, en consecuencia, el Juzgado dispondrá su remisión a dicha Corporación.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** Declarar que este Juzgado carece de competencia funcional para tramitar el proceso radicado No. 11001333400320220044300, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Remitir por competencia, el proceso radicado No. 11001333400320220044300, en el que fungen como demandante la señora MARÍA ELIZABETH LONDOÑO GARCÍA y como demandada la FISCALÍA

Expediente: 11001333400320220044300  
Demandante: MARÍA ELIZABETH LONDOÑO GARCÍA  
Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Medio de Control: Nulidad  
Asunto: Remite por competencia funcional

GENERAL DE LA NACIÓN, a la Secretaría General del Consejo de Estado, para que se efectúe su reparto, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. Notificar** la presente providencia por el medio más expedito.

**CUARTO.** Por secretaría, **dejar** las constancias respectivas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO**  
Jueza

JP