



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022)

RADICADO: 70-001-33-33-003-**2021-00151-00**
DEMANDANTE: EPS-S COMFASUCRE
DEMANDADO: MUNICIPIO DE COROZAL (SUCRE)
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

ASUNTO: Auto – No avoca conocimiento –
Conflicto negativo de jurisdicción.

Revisado el expediente, el Despacho considera que los Juzgados Administrativos carecen de competencia para conocer el presente asunto, tal como se pasa a explicar.

1. ANTECEDENTES

EPS- COMFASUCRE promovió demanda ejecutiva contra el Municipio de Corozal, con el fin de que se libre mandamiento de pago por la suma de \$345.620.563.94, con base en varios contratos celebrados ***“para la administración de recursos del régimen subsidiado de seguridad social en salud”***.

La demanda fue presentada en el año **2008** y le correspondió al Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal, quien mediante auto del 14 de abril de 2008 libró mandamiento de pago. Posteriormente, a través de providencia del 19 de abril de 2018 dispuso seguir adelante con la ejecución de la obligación y también, ordenó la liquidación del crédito. Luego, el proceso fue suspendido por acuerdo entre las partes.

El asunto fue reanudado con el fin de llevar a cabo la audiencia prevista en el artículo 372 del Código General del Proceso. La diligencia fue programada para el 9 de junio de 2021.

No obstante, el 30 de abril el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal, quien para ese entonces ya contaba con funciones laborales, declaró la nulidad de lo actuado, pues, a su juicio, la jurisdicción ordinaria no debió tramitar el proceso; por lo cual, lo remitió a los Juzgados Administrativos del Circuito de Sincelejo, a quienes consideró los competentes.

2. CONSIDERACIONES

Una de las primeras garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso es la de que el asunto sea juzgado por el juez competente. Esta garantía, vinculada con el derecho de acceso a la justicia, es la que se conoce como de juez natural y exige: (i) la preexistencia del juez y (ii) la determinación legal y previa de su competencia en abstracto, incluso si es una competencia especial o por fuero¹.

Para atribuir a los jueces la competencia para conocer de determinados asuntos, se ha acudido a varios criterios orientadores, denominados tradicionalmente factores determinantes de la competencia, los que de manera conjunta y complementaria, señalan las bases atendibles para determinar con precisión, al juez llamado a conocer de un determinado proceso².

En el **presente asunto**, el Juzgado Primero Promiscuo con Funciones Laborales del Circuito de Corozal, mediante **auto del 30 de abril de 2021**, consideró que la jurisdicción ordinaria no debió tramitar el proceso, sino los Juzgados Administrativos del Circuito de Sincelejo, con base en lo siguiente:

En este proceso observa el despacho que se configura la causal de nulidad por falta de jurisdicción contenida en el numeral 1 del artículo 133 del Código General del Proceso, por ser el MUNICIPIO DE COROZAL, una entidad pública, de acuerdo a lo establecido en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo):

"ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. *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.*

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. (...).
2. (...).
3. (...).
4. (...).
5. (...).

¹ Tribunal Administrativo de Sucre, providencia del 17 de junio de 2021, Rad. 2020-00023-00.

² LÓPEZ Blanco, Hernán Fabio, Código General del Proceso, Tomo I, Ed. Dupré. Bogotá 2016.

6. *Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente **los originados en los contratos celebrados por esas entidades.***

7. (...)."

A su vez, la Ley 80 de 1993, en su artículo 75, estatuye que corresponderá a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocer de las controversias que se deriven de los contratos estatales, dentro de los que se encuentran los procesos ejecutivos derivados de este tipo de contratos. De tal manera que de lo anterior se concluye que **ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa solo es posible iniciar procesos ejecutivos cuando los títulos ejecutivos se deriven de condenas impuestas por la misma jurisdicción y por obligaciones que provengan de contratos estatales.**

(...)

Lo anteriormente expuesto nos permite inferir que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa está instituida para conocer de este proceso pues la obligación reclamada deviene de un contrato estatal celebrado entre las partes distanciadas en litigio, siendo el objeto de dicho contrato la administración de los recursos del régimen subsidiado de seguridad social en salud y el aseguramiento de los beneficiarios del sistema general de seguridad social en salud, identificados mediante listado anexo y que libremente hayan sido seleccionados, con el fin de garantizar la prestación de los servicios de salud contenidos en el POSS vigente para el momento de la prestación de los servicios.

Por todo lo anterior, éste despacho procederá a declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto que libró mandamiento de pago por carecer de jurisdicción y de competencia para conocer del caso.

El Despacho no está de acuerdo con la motivación descrita; por el contrario, estima que es la Jurisdicción Ordinaria – Laboral quien debe tramitar el proceso, tal como lo venía haciendo desde el año **2008**, por las siguientes razones:

1. La Ley 1437 de 2011, invocada por el Juzgado de origen, no resulta aplicable para determinar la competencia, pues no se encontraba vigente al momento de presentarse la demanda ejecutiva (2008). En efecto, el artículo 308 de dicho estatuto indica:

"ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como **las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior***".

2. Si bien el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 establece que "el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa", también lo es que **no todo contrato estatal está sometido a la Ley 80 de 1993** "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"; por ello, no necesariamente los posibles conflictos que surjan de dichos contratos, deben ser de competencia de esta jurisdicción.

En efecto, el Juzgado considera que la tesis correcta para entender y aplicar la competencia, **antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011**, para juzgar los conflictos que pudieren surgir alrededor de los contratos con **regímenes especiales** que excepcionan la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es la de que al tener un régimen jurídico **especial o excepcional**, diferente al del Estatuto, esa especialidad conlleva también la jurisdicción competente.

Lo anterior, porque cuando la ley excepciona de este régimen general a ciertos contratos de determinadas entidades públicas, otorgándoles un régimen especial en relación con el Estatuto General, excluye también la de aquellos elementos característicos de los contratos estatales, siendo uno de los elementos que no se aplica el de la jurisdicción, pues si no se está sujeto al Estatuto General, tampoco a la jurisdicción que él define³.

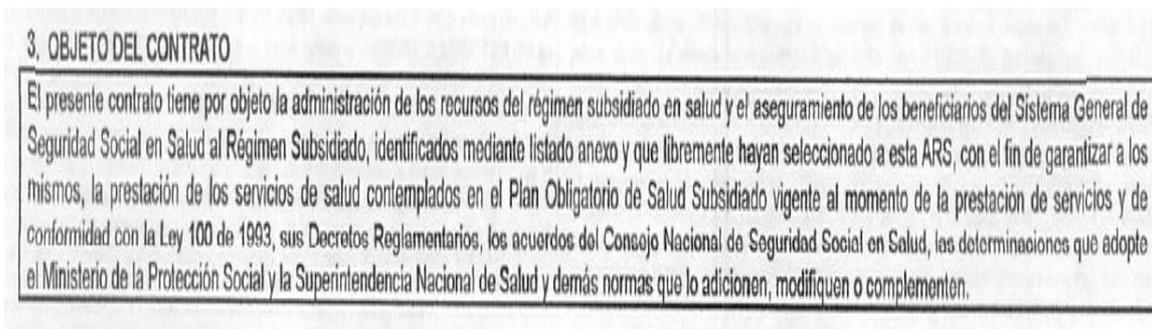
Al respecto, la Ley 1150 de 2007 - por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 -, indica:

"ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e

³ Según interpretación del Honorable Consejo de Estado sobre el artículo 75 de la Ley 80 de 1993. Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicados 1865 y 1887, conceptos de fecha 19 de junio de 2008.

incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

3. El objeto de los contratos que se pretenden ejecutar es “*la administración de administración de recursos del régimen subsidiado de seguridad social en salud*”; así se desprende de lo estipulado por las partes (EPS COMFASUCRE y Municipio de Corozal):



Quiere decir lo anterior, que el derecho sustancial que integra dicho título ejecutivo se encuentra sometido al **régimen de seguridad social integral**, cuya unidad conceptual – que viene dada desde la misma Constitución y desarrollada en la **Ley 100 de 1993**, no en la Ley 80 de 1992- exige la existencia de un proceso especial y de una jurisdicción también especializada en orden a dirimir las controversias que se relacionen con esta materia, que no es otra que la ordinaria laboral⁴.

En efecto, la 712 de 2001 “Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”, dispuso:

*“ARTÍCULO 20. COMPETENCIA GENERAL. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y **de seguridad social** conoce de:*

- 1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.*
- 2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.*
- 3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.*
- 4. **Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados,***

⁴ Con las excepciones contempladas en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993: *El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.*

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.

5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.

"ARTICULO 11. COMPETENCIA EN LOS PROCESOS CONTRA LAS ENTIDADES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL: **En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral, será competente el juez laboral del circuito** del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante.

En los lugares donde no haya juez laboral del circuito conocerá de estos procesos el respectivo juez del circuito en lo civil".

Frente al tema, la Honorable Corte Constitucional sostuvo:

"La expresión seguridad social integral tiene un alcance muy claro en la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales obligatorios definidos en dicha preceptiva, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del sistema de seguridad social integral

(...)

*No cabe duda que el legislador es el llamado a diseñar el régimen jurídico de la seguridad social con sujeción a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad, **facultad que implica también la asignación de las competencias jurisdiccionales para el conocimiento de las controversias sobre esta materia**"⁵.*

Adicionalmente hay que destacar, que el Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo- vigente y estatuto aplicable al momento de presentarse la demanda (**2008**), no contempló **expresamente** ningún tipo de regla de competencia frente a los conflictos de ejecución suscitados por contratos sometidos al régimen de seguridad social integral, como el presente.

⁵ Sentencia C- 1027 de 2002.

Bajo ese orden de ideas, teniendo en cuenta, además, que no se persigue la ejecución de condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁶ y considerando que tampoco se pretende la ejecución de contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación Pública, sino regidos por un régimen especial como lo es el del sistema de seguridad social integral, el Despacho estima que los Juzgados Administrativos carecen de competencia para conocer el presente asunto.

Con base en todo lo anterior, el Despacho decidirá no avocar conocimiento y con ello, propondrá el respectivo conflicto negativo de jurisdicción, ante lo expresado por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal con Funciones Laborales en auto del 30 de abril de 2021.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE:**

PRIMERO: No avocar conocimiento para tramitar el presente proceso, por falta de jurisdicción.

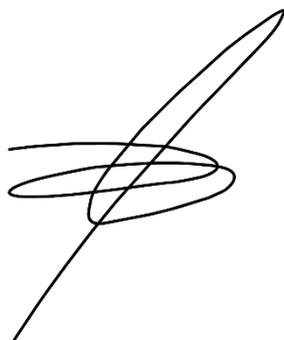
SEGUNDO: Proponer conflicto negativo de jurisdicción.

TERCERO: Remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional, de conformidad con los protocolos digitales vigentes, para que se tramite el conflicto negativo de jurisdicción⁷.

CUARTO: Comuníquese la presente decisión al Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Corozal con Funciones Laborales.

QUINTO: Háganse las anotaciones de rigor en las plataformas actualmente habilitadas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ALBERTO JR MANOTAS ACUÑA
JUEZ**

⁶ En virtud del numeral 7 del artículo 134B del CCA (Decreto 01 de 1984)

⁷ Según lo previsto en el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.