



Radicado: 25000-2341-000-2016-02462-02  
Demandante: INSTITUTO DE ORTOPEDIA INFANTIL ROOSEVELT

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá D.C., 17 septiembre 2024**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-2341-000-2016-02462-02  
**Demandante:** INSTITUTO DE ORTOPEDIA INFANTIL ROOSEVELT  
**Demandado:** CAPRECOM EICE EN LIQUIDACION

**Tema:** Resuelve recurso de queja

El Despacho resuelve el recurso de queja formulado por el apoderado del demandante en contra del auto de 13 de agosto de 2020<sup>1</sup> mediante el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A”, decidió negar por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia del 12 de diciembre de 2019<sup>2</sup>.

## **I. ANTECEDENTES**

1.1. El Instituto De Ortopedia Infantil Roosevelt presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista

<sup>1</sup> Índice 2 del Sistema de Gestión Documental SAMAI - EXPEDIENTE DIGITAL – páginas 20 a 23 del archivo denominado “2\_250002341000201602462021EXPEDIENTEDIGICUADERNOPP202012411233”. Enlace del proceso: [https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=250002341000201602462021100103](https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002341000201602462021100103)

<sup>2</sup> páginas 1 a 8 Ibidem





en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, en la que solicitó que se declare la nulidad de la resolución 09084 de 19 de agosto de 2016 *"Por medio de la cual se califica y gradúa una acreencia oportunamente presentada con cargo a la masa liquidataria de la caja de previsión social de comunicaciones CAPRECOM EICE en liquidación"* expedida por la Fiduciaria la Previsora S.A. actuando como agente liquidador.

1.2. Mediante auto del 20 de febrero de 2019<sup>3</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección "A", admitió la demanda de la referencia.

1.3. Mediante auto del 12 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección "A", declaró la falta de jurisdicción para conocer del presente proceso y remitió la demanda a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, al considerar que *"la jurisdicción ordinaria es la encargada de conocer de los asuntos relativos a la prestación de los servicios, el manejo de sus recursos, y el reconocimiento y pago de acreencias a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud como el proceso de la referencia"*<sup>4</sup>

1.4. La parte demandante el día 13 de enero de 2020<sup>5</sup>, presentó escrito de apelación<sup>6</sup> contra la anterior decisión aduciendo que el recurso era procedente en atención a que *"en el presente caso se declara la falta de jurisdicción - es decir se decide sobre uno de los tipos de excepción previa - es evidente que a su vez el auto recurrido también es apelable por*

---

<sup>3</sup> Índice 30 del Sistema de Gestión Documental del Tribunal

<sup>4</sup> Índice 2 del Sistema de Gestión Documental SAMAI - EXPEDIENTE DIGITAL - página 7 del archivo denominado "2\_250002341000201602462021EXPEDIENTEDIGICUADERNOPP202012411233"

<sup>5</sup> Índice 30 del Sistema de Gestión Documental del Tribunal

<sup>6</sup> Índice 2 del Sistema de Gestión Documental SAMAI - EXPEDIENTE DIGITAL - páginas 9 a 19 del archivo denominado

2\_250002341000201602462021EXPEDIENTEDIGICUADERNOPP202012411233



*cuanto encuadra dentro de las previsiones del artículo 243 del CPACA”<sup>7</sup>, por cuanto en su consideración estaba poniendo fin al proceso.*

De otra parte, explicó que la jurisdicción de lo contencioso administrativo era la competente para conocer del presente asunto en la medida que era *“una controversia relativa al juicio de legalidad de verdaderos actos administrativos proferidos por un ente liquidador de una entidad pública, en ejercicio de función administrativa, que no pueden ser debatidos por conducto distinto al del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que no puede ser conocida por Jurisdicción distinta a la de lo contencioso administrativo”<sup>8</sup>.*

## **II. EL AUTO RECURRIDO**

Mediante auto del 13 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” resolvió: *“NIEGASE por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la providencia del doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”<sup>9</sup>.*

Como fundamento de su decisión explicó que a la decisión tomada en la providencia apelada no le es aplicable el artículo 243 del CPACA por cuanto no se encuentra enlistada en dicha normativa. Además, señaló que, si bien es cierto que el auto que resuelve excepciones es susceptible de apelación, en el *sub-lite* no se había trabado la relación jurídica procesal, ni tampoco se había convocado a audiencia inicial y en esa medida era inaplicable el numeral sexto del artículo 180 del CPACA.

---

<sup>7</sup> Página 2 ibidem

<sup>8</sup> Página 18 Ibidem

<sup>9</sup> Índice 2 del Sistema de Gestión Documental SAMAI - EXPEDIENTE DIGITAL – página 23 del archivo denominado “2\_250002341000201602462021EXPEDIENTEDIGICUADERNOPP202012411233”.



Concluyó destacando que la postura adoptada en el auto recurrido ha sido reiterada por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en el sentido de indicar, en controversias similares al objeto de estudio, que la competencia corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

### **III. EL RECURSO DE QUEJA**

El 31 de agosto de 2020 la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio queja<sup>10</sup> contra la anterior decisión en el que solicitó que se revoque la decisión. Explicó que la declaratoria de la falta de jurisdicción y competencia en realidad corresponde a tener por acreditada una excepción previa establecida en el numeral primero del artículo 100 del CGP el cual es aplicable al presente asunto por remisión expresa del artículo 306 del CPACA. Por lo tanto, afirmó que en el auto recurrido el Tribunal de oficio decidió una excepción previa, situación que hacía procedente el recurso de apelación conforme lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 180 *ibidem*.

Adujo que la interpretación adoptada por el Tribunal *"generaría de ahora en adelante la imposibilidad a los operadores jurídicos de primera instancia y a las partes dentro de dichos procesos de recurrir ante el superior asuntos que de ser decididos en la audiencia inicial si podrían ser apelables, pero que de ser saneados o definidos en cualquier etapa anterior o posterior del proceso, privarían a las partes de acceder al derecho legítimo de doble instancia para este tipo de casos y a los juzgadores de la posibilidad de conceder tal censura ante el superior."*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Índice 14 Sistema de Gestión Documental SAMAI

<sup>11</sup> Página 6 *Ibidem*



Insistió en señalar que la declaratoria de falta de jurisdicción indudablemente constituye una decisión sobre una excepción previa, que además pone fin al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado, en la medida que ya no podría reanudarse en la Jurisdicción Laboral un juicio tendiente a la declaratoria de nulidad o no de los actos demandados. Por ello, solicitó que se revoque el auto recurrido y en consecuencia se conceda el recurso de apelación ante el Consejo de Estado.

#### **IV. TRÁMITE DEL RECURSO**

**4.1.** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A”, mediante auto del 24 de septiembre de 2020<sup>12</sup>, indicó que promovió un conflicto negativo de jurisdicción con el objetivo de que el proceso sea remitido a la Jurisdicción Ordinaria Laboral. En segundo lugar, rechazó por improcedente el recurso de reposición, con fundamento en el inciso quinto del artículo 318 del Código General del Proceso (CGP) y concedió el recurso de queja para que fuera resuelto por el Consejo de Estado.

**4.2.** Mediante auto del 2 de marzo de 2023<sup>13</sup>, se requirió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, para que allegara copia del memorial radicado por la parte demandante el 31 de agosto de 2020, contentivo del recurso de reposición y en subsidio queja, el cual no había sido incluido en el expediente al momento de remisión del proceso al Consejo de Estado. Las piezas procesales requeridas fueron remitidas a esta corporación el 16 de mayo de 2023<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Índice 2 del Sistema de Gestión Documental SAMAI - EXPEDIENTE DIGITAL – páginas 24 a 31 del archivo denominado

2\_250002341000201602462021EXPEDIENTEDIGICUADERNOPP202012411233

<sup>13</sup> Índice 9 del expediente electrónico de primera instancia que obra en SAMAI.

<sup>14</sup> Índice 14 del expediente electrónico de primera instancia que obra en SAMAI.



## **V. CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia y oportunidad**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 245 del CPACA, el recurso de queja procede cuando se niegue la apelación o esta se conceda en un efecto diferente, por lo que resulta procedente el estudio del recurso presentado por el apoderado judicial de la parte actora en contra del auto de 13 de agosto de 2020.

Además, se advierte que el recurso de queja fue presentado oportunamente pues el auto objeto de impugnación fue notificado por estado el 26 de agosto de 2020<sup>15</sup>, y el recurso de queja fue instaurado el 31 del mismo mes y año.

### **5.2. Problema jurídico**

De acuerdo con los antecedentes reseñados, el Despacho deberá determinar si se ajustó a derecho la providencia que estimó improcedente el recurso de apelación presentado en contra del auto a través del cual se declaró la falta de jurisdicción y se ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá.

---

<sup>15</sup> Índice 34 del expediente electrónico de primera instancia que obra en SAMAI.



### 5.3. Análisis del asunto

En el asunto bajo examen, el recurrente manifestó que la decisión de declarar de oficio la falta de jurisdicción implica la terminación del proceso y, en esa medida, resulta procedente el recurso de apelación en su contra.

En ese orden, para resolver el problema jurídico planteado es necesario señalar que el artículo 168 del CPACA<sup>16</sup> dispone que, en caso de falta de jurisdicción, el juez, mediante decisión motivada, ordenará remitir el expediente al competente, a la mayor brevedad posible; sin embargo, no indica la procedencia o no de recursos en contra de tal decisión. Por lo tanto, en primer lugar se impone determinar si la decisión que declara de oficio la falta de jurisdicción pone fin al proceso judicial y, en segundo lugar, si contra dicha decisión es procedente el recurso de apelación.

5.3.1. Al respecto, el Despacho advierte que la providencia que declara de oficio la falta de jurisdicción no conlleva la terminación del proceso<sup>17</sup> puesto que, según lo establecido en el artículo 168 del CPACA, esta decisión lo que implica es que el proceso siga en curso, pero en la jurisdicción competente y conservando la validez de todo lo actuado, garantizando de esta manera el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, de conformidad con el artículo 16 del CGP<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> **Artículo 168. Falta de Jurisdicción o de competencia.** En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el juez ordenará remitir al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión

<sup>17</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección C - Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas - Bogotá D.C., ocho (8) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 47001-23-33-000-2014-00358-01 (64699)

<sup>18</sup> ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPROPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. **Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción** o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, **lo actuado conservará validez**, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, **y el proceso se enviará de inmediato al juez competente**. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.



Frente a lo anterior, conviene señalar que la Subsección "C" de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de 8 de agosto de 2021<sup>19</sup> expuso lo siguiente:

*"Ahora, si bien el accionante formuló la alzada interpretando que la decisión atañía a aquella referida en el (sic) 3 de la norma transcrita, en la que señala como apelable el auto que pone fin al proceso, y el tribunal concedió el recurso sin más consideración que el hecho de que el escrito de inconformidad se había presentado en tiempo; de la lectura de la providencia censurada, se tiene que la decisión de la instancia, **no fue dar por terminado el proceso, sino, dar aplicación a lo establecido en el artículo 168 del CPACA**, decisión que no resulta apelable conforme a lo dispuesto en el artículo 243.*

*Al respecto, resulta importante precisar que los autos que son susceptibles del recurso de apelación vienen expresamente enunciados en la normativa aplicable a esta Jurisdicción -CPACA-, lo que impide cualquier clase de interpretación. Tan es así que el parágrafo del mismo artículo establece "La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.", siendo estas decisiones, y no otras, contra las que procede la alzada en los procesos que son de competencia de esta jurisdicción. **Se itera, como la decisión de remitir el proceso a otra jurisdicción no pone fin a éste, no puede interpretarse como de aquellas contenidas en el numeral 3 del artículo 243 del CPACA.** Por consiguiente, el Despacho rechazará por improcedente el recurso de apelación formulado contra el auto del 8 de julio de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Magdalena, que declaró la falta de jurisdicción por existir clausula compromisoria, y ordenó remitir el expediente al Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición, de la Cámara de Comercio de Santa Marta."<sup>20</sup> (subrayas y resaltado del despacho)*

5.3.2. Ahora bien, teniendo claro que las providencias que declaran la falta de jurisdicción no ponen fin al proceso, el Despacho procederá a determinar si esa decisión es susceptible del recurso de apelación.

Para tal efecto, es pertinente traer a colación la Sentencia T-685 de 2013 de la Corte Constitucional, en la cual se señaló que frente a los autos que deciden sobre la falta de jurisdicción no es procedente ningún recurso, así:

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, providencia de 3 de agosto de 2016, radicación: 25000-23-36-000-2012-00396-03(55268), C.P.: Danilo Rojas Betancourth.

<sup>20</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección C - Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas - Bogotá D.C., ocho (8) de julio de dos mil veintiuno (2021)  
Radicación número: 47001-23-33-000-2014-00358-01 (64699)



«[...] 19. Con base en lo expuesto, concluye esta Sala que la determinación de la jurisdicción es un elemento esencial en el marco del derecho fundamental al debido proceso, que implica la garantía de ser juzgado por el funcionario judicial a quien el ordenamiento jurídico previamente le ha atribuido dicha competencia. Su importancia es tal, que la previsión contenida en el artículo 29 de la Norma Superior, está desarrollada en el ordenamiento procesal con figuras que buscan la declaratoria de falta de jurisdicción (rechazo de la demanda, excepciones previas, nulidades insanables) y que imponen el deber de remitir el proceso a quien se cree es el competente.

20. Ahora bien, **contra el auto que decide la falta de jurisdicción no es procedente recurso judicial alguno**. En primer lugar, porque así lo mandan las normas que regulan el conflicto de competencia por falta de competencia, aplicables analógicamente a este supuesto, y en segundo lugar, **porque se estaría atribuyendo a un juez de segunda instancia una competencia que no tiene, cual es, la de definir la jurisdicción competente para el conocimiento de un determinado asunto**.

[...]

En concordancia con lo anterior, **se concluye que contra el auto que decide la falta de jurisdicción no procede recurso de apelación, por cuanto lo anterior implicaría que fuera el superior jerárquico de la autoridad judicial declarada incompetente el que resulte definiendo la jurisdicción que deba resolver el caso**, cuando el ordenamiento superior, le atribuye dicha competencia al Consejo Superior de la Judicatura. [...]». (Negrilla fuera de texto)

Es importante señalar que la norma del Código de Procedimiento Civil analizada por la Corte Constitucional en la anterior providencia, es análoga y tiene similitud con lo dispuesto en el artículo 168 del CPACA, por lo que dicha tesis resulta aplicable al presente asunto.

En concordancia con lo anterior, el Despacho considera que la decisión de declarar la falta de jurisdicción, no es susceptible del recurso de apelación, en tanto que, conforme a la citada jurisprudencia, su procedencia le otorgaría facultades al superior jerárquico de quien declara la misma para resolver un asunto del cual carece de atribuciones legales para emitir pronunciamiento alguno, como lo sería resolver un conflicto de competencias entre jurisdicciones. Aunado a lo anterior, se debe tener presente el hecho consistente en que el juez que recibe el expediente



remitido, de considerar igualmente que carece de jurisdicción para conocer del asunto, puede proponer el respectivo conflicto ante la Corte Constitucional, corporación que sí sería la competente para dirimirlo, tal y como acontece en el presente caso.

De otra parte, revisado el recurso de queja se advierte que el recurrente argumenta su posición exponiendo que al declarar de manera oficiosa la falta de jurisdicción para conocer del asunto, el Tribunal resolvió una excepción previa que da por terminado el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Frente al anterior argumento, este Despacho considera necesario traer a colación lo expuesto por la Subsección "B" de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de 3 de agosto de 2016<sup>21</sup> que en un asunto similar señaló lo siguiente:

**"[...] Encuentra el despacho que la ley no contempla la posibilidad de impugnar en apelación la decisión que declaró de oficio la falta de jurisdicción. Por consiguiente, en lo que respecta a este estatuto procesal, no es dable sostener que el auto del 19 de junio del 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A", por medio del cual, además, se remitió a la jurisdicción ordinaria el expediente para que esta conociera del asunto, sea susceptible del trámite de alzada. Aclara el despacho que tal y como lo adujo la parte recurrente, la falta de competencia o de jurisdicción es una forma de oposición a la demanda, consagrada por la ley en forma de excepción previa y, por ende, puede ser apelable cuando esta ha sido alegada por la parte que busca objetar las pretensiones perseguidas en su contra, siempre y cuando se trate de una decisión que sea adoptada en el marco de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. En el presente caso, se observa que la actuación por medio de la cual se declaró la falta de jurisdicción no se trata de una disposición adoptada en virtud de una excepción previa alegada por la parte demandada, sino que por el contrario fue una decisión de oficio efectuada por el Tribunal conforme a lo señalado en el artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, en tanto motu proprio remitió al operador jurídico que consideró competente el conocimiento de la litis. Para el despacho, la disposición normativa contenida en el artículo 168 del C.P.A.C.A., en aras del adecuado funcionamiento de la administración de la**

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, 3 de agosto de 2016, Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00396-03(55268), Actor: Saludcoop E.P.S. en liquidación, Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social y otros



*jurisdicción, es el reflejo y desarrollo de la facultad que la Ley 1437 del 2011 otorgó a los operadores jurídicos de lo contencioso administrativo, conforme a los principios y las finalidades que lo orientan, entre ellos la celeridad procesal en el trámite de las cuestiones puestas ante su conocimiento.*

*[...] para el despacho es claro que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A" mediante auto del 21 de agosto de 2014, que declaró improcedente el recurso de apelación, fue acertada, **comoquiera que el proveído por medio de la cual se declaró de oficio la falta de jurisdicción no es susceptible del recurso de apelación. Por consiguiente, la decisión emitida por el a quo se estimará bien denegada.** [...]*" (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo expuesto, el Despacho coincide en que la excepción previa de falta de jurisdicción o competencia de que trata el artículo 100 del CGP corresponde a una forma de oposición a la demanda y, por ende, es apelable cuando, tras haber sido propuesta para atacar las pretensiones al momento de contestarla, fue resuelta mediante decisión motivada adoptada en el curso de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, o a través de la providencia a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 175 *ibídem*<sup>22</sup>.

Con todo, cuando la declaratoria de falta de jurisdicción corresponde a una decisión de oficio adoptada por la autoridad judicial en seguimiento de lo señalado en el artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, tal como ocurre en el caso que aquí se decide, lo cierto es que ley no contempla la posibilidad de impugnar esa decisión en apelación, razón por la cual el recurso no es procedente. En consecuencia, el argumento expuesto por el recurrente en ese sentido no está llamado a prosperar.

Por todo lo anterior, el Despacho concluye que el auto que declaró oficiosamente la falta de jurisdicción no es una decisión susceptible del recurso de apelación, por lo que el auto dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A" el 13

<sup>22</sup> Que en cuanto a la decisión de las excepciones previas remite a los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, conforme los cuales la decisión sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas se adoptará antes de la audiencia inicial.



de agosto de 2020, por medio del cual se estimó improcedente el recurso de apelación interpuesto en contra del auto de 12 de diciembre de 2019, se encuentra ajustado a derecho.

Por lo expuesto, el despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** bien denegado el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra del auto de 12 de diciembre de 2019 que declaró la falta de jurisdicción para conocer del asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

**Notifíquese y cúmplase.**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
**Consejero de Estado**

El presente auto fue firmado electrónicamente por el Consejero en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.