

**CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS – Entre el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá Sección Segunda y el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá Sección Cuarta / JUEZ COMPETENTE – Para conocer y decidir proceso ejecutivo de sentencia que ordenó a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP reliquidar pensión del ejecutante / JUEZ COMPETENTE – Cuando la UGPP al cumplir la sentencia ordena descontar de las mesadas pensionales el monto de los aportes para pensión no efectuados por el trabajador / COMPETENCIA – Por el criterio objetivo / COMPETENCIA – Por conexidad**

(...) el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá – Sección Segunda es el competente para conocer del asunto porque fue el juez que expidió la sentencia de primera instancia cuya ejecución ahora se persigue, en aplicación de los criterios objetivo y de conexidad de la competencia. (...) advierte el Despacho que, en efecto, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el señor Urzola Flórez contra la UGPP se le dio la orden a la entidad demandada de reajustar la mesada pensional de jubilación “de conformidad con la parte motiva” de la sentencia. Asimismo, en el numeral cuarto, se ordenó que sobre los factores respecto de los cuales no se hubieren realizado los descuentos, se hicieran las deducciones de ley, para seguridad social en los términos que se había indicado en la sentencia. (...) por lo tanto, la discusión jurídica no es sobre el derecho del pensionado a que no se le hagan las “deducciones de ley” para la seguridad social o en términos positivos, a que se le reajuste la pensión sin que deba o esté obligado a dichas deducciones sobre los “factores respecto de los cuales no se le hayan realizado los descuentos”, sino que se reduce a verificar o confrontar si la sentencia como título ejecutivo contiene una obligación, clara, expresa y exigible que, para el caso en estudio, se trata de una obligación o contenido prestacional relacionado con los numerales tercero (3o) y cuarto (4o) de la sentencias precitadas. Así, recuérdese que la sentencia como título ejecutivo goza de las características de autonomía e incondicionalidad, entre otras, que obligan a que la discusión jurídica en el proceso ejecutivo no sea respecto de la existencia del derecho o la obligación contenida en ella sino sobre su efectividad y realización, es decir, se le exige al obligado observar o realizar una conducta de hacer o no hacer o dar con el objeto de que se materialice el derecho ya declarado. En conclusión, como ya lo ha dicho la Sala Plena en anteriores ocasiones, los procesos ejecutivos no pueden asumirse como un medio de control autónomo e independiente, sino que derivan o tienen relación directa con algunos de los aspectos o materias de competencia asignados a cada sección mediante el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 y, para este caso, el criterio de conexidad establecido en los artículos 156.7 y 298 del CPACA. Así, dado que el título que sirve de base de la ejecución es una sentencia proferida dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, perteneciente a la Sección Segunda, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, entonces debe ser éste el Juzgado competente para conocer de la acción ejecutiva para el cumplimiento de la misma. (...)

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el juzgado competente para conocer y decidir los procesos ejecutivos de sentencias en contra de la UGPP, en los cuales se advierte que dicha entidad ordenó el descuento de aportes, consultar: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, providencia del 18 de noviembre de 2019, radicado 25000-23-15-000- 2019-00191-00, M.P. José Élvor Muñoz Barrera; Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP.: José Élvor Muñoz Barrera. Exp. 25000-23-36-000-2019-00325-00. Providencia del 29 de julio de 2019.

**FUENTE FORMAL:** Ley 2080 de 2021 (Art. 33); Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Art. 104, 156, 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>	11001-33-35-012-2019-00369-00 (Juzgado 12 – Sección 2º)
<b>Radicación Proceso</b>	11001-33-37-042-2020-00277-00 (Juzgado 42 – Sección 4º)
<b>Radicación Conflicto</b>	25000-23-15-000-2021-00692-00
<b>Demandante</b>	Milciades Anselmo Urzola Flórez
<b>Demandado</b>	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP
<b>Asunto</b>	Conflicto de competencias. Demanda ejecutiva de sentencia en la que se ordenó a la UGPP reliquidar la pensión del ejecutante. En criterio del ejecutante, la UGPP no dio cumplimiento en debida forma a la sentencia, pues descontó sumas de dinero por concepto de aportes a Seguridad Social que supuestamente no se habían realizado. Aportes parafiscales. Precedente judicial.

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 12 y 42 Administrativos de Bogotá, a fin de conocer del proceso ejecutivo derivado de la sentencia proferida por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, instaurado por el señor Milciades Anselmo Urzola Flórez.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Demanda.

El señor Milciades Anselmo Urzola Flórez presentó demanda ejecutiva contra la UGPP con el fin de “obtener el pago integral de la sentencia judicial proferida por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda”. Expresamente solicitó como pretensiones las siguientes:

Se libre a favor del señor Milciades Anselmo Urzola Flórez y en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, mandamiento ejecutivo de pago, por las siguientes sumas de dinero y por los valores relacionados a continuación:

**3.1.** Por una suma que no podrá ser inferior a \$9'865.517,04, **por concepto de diferencia de mesadas no pagadas por el cálculo incorrecto del IBL de la pensión** liquidadas desde el 16 de mayo de 2009 a la fecha de presentación de esta demanda (31 de enero de 2019).

**3.2. Por las diferencias de mesadas,** generados con posterioridad a la presentación de la demanda y hasta el día en que nivele la pensión en la forma ordenada en la sentencia judicial y se cumpla integralmente la misma.

**3.3.** Por una suma que no podrá ser inferior a \$1'760.875,67, por concepto de **indexación sobre las diferencias de mesadas causadas y no pagadas,**

liquidadas desde el 16 de mayo de 2009 hasta el 24 de noviembre de 2017 (fecha de ejecutoria de la sentencia).

**3.4.** Por una suma que no podrá ser inferior a \$2'679.805,07 por concepto de **intereses moratorios** de que trata el numeral 4º del artículo 195 del CPACA, **generados sobre las mesadas adeudadas** por el calculo incorrecto del IBL, liquidados desde el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia, esto es, 25 de noviembre de 2017 al 31 de enero de 2019 (fecha de presentación de la demanda).

**3.5.** Por una suma que no podrá ser inferior a \$15'956.105,91 por concepto del **valor deducido por aportes, en consecuencia de la falta de pago de diferencias de mesadas** conforme a la resolución RDP 035702 del 31 de agosto de 2018.

**3.6.** Por una suma que no podrá ser inferior a \$2'075.777,69, por concepto de **intereses moratorios** de que trata el numeral 4º del artículo 195 del CPACA, liquidados **sobre el mayor valor deducidos de aportes que son mesadas dejadas de pagar** conforme a la resolución RDP 035702 del 31 de agosto de 2018, desde el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia, esto es, 25 de noviembre de 2017 al 31 de enero de 2019 (fecha de presentación de la demanda).

**3.7.** Por los **intereses moratorios que se sigan generando** desde la presentación de la demanda hasta el día en que se verifique el pago total de la obligación.

**3.8.** Por las sumas que asciendan a costas y agencias en derecho a la que deberá condenarse a la UGPP.

Como soporte fáctico de sus pretensiones se indicó que el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, en sentencia del 11 de octubre de 2016, que fue modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, en sentencia del 6 de julio de 2017, ordenó reliquidar la pensión del demandante incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados entre el 1 de agosto de 2007 y el 31 de julio de 2008, esto es, asignación básica, auxilio de alimentación, la doceava parte de bonificación por servicios, la doceava parte de prima de navidad y la doceava parte de prima de vacaciones.

Asimismo, respecto de los descuentos por aportes, se señaló:

(...) el hecho que el empleador no hubiera efectuado los descuentos correspondientes respecto de la totalidad de los factores salariales percibidos por el actor, no es razón suficiente para denegar su inclusión al momento de reliquidar la pensión, pues es claro que una de sus obligaciones es descontar el porcentaje de los aportes, que según la ley conforman el salario del trabajador, de tal manera que al acceder a las pretensiones de la demanda se ordenará a la accionada descontar de las mesadas correspondientes los aportes no realizados por el demandante para efectos de la cotización de la pensión, y debidamente indexados.

En cumplimiento de esta sentencia judicial, la UGPP, el 26 de marzo de 2018, reliquidó la pensión del demandante, pero no lo hizo en debida forma porque (i) no tomó en forma correcta la proporción correspondiente a la prima de vacaciones y (ii) ordenó la deducción de los aportes para pensión no efectuados. Sobre este último descuento, la UGPP señaló que lo realizaba "para

garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones". Sin embargo, se abstuvo de exhibir los soportes que dieran cuenta de que el empleador no le hubiera efectuado las deducciones de aportes en pensiones al empleado.

A juicio del accionante, la sentencia que ordenó la reliquidación sí autorizó a la UGPP a hacer tales deducciones de aportes, pero siempre que se acreditara que no se hubieren deducido por el empleador en el respectivo momento. Este requisito fue el que incumplió la UGPP, pues no exhibió los soportes que dieran cuenta de que esas deducciones no habían sido realizadas.

Así, en criterio del demandante, existe una diferencia de la mesada pensional, entre lo ordenado en los fallos judiciales y lo reconocido en el acto administrativo, razón por la cual se pretende el pago de la suma faltante a través de este proceso ejecutivo.

## **2. Trámite.**

Al proceso le fue asignado el radicado 11001-33-35-012-2019-00369-00 y repartido al Juzgado 12 Administrativo de Bogotá – Sección Segunda.

El 30 de septiembre de 2019 dicho Despacho libró el mandamiento de pago correspondiente respecto a la diferencia de mesadas no pagadas por el cálculo incorrecto del IBL (pretensión 3.1), a la indexación del valor anterior (pretensión 3.3) y a los intereses moratorios sobre el anterior valor (pretensión 3.4). Y guardó silencio, entre otras, respecto a las pretensiones 3.5 y 3.6 que correspondían al valor deducido por aportes sin soporte probatorio y a sus intereses moratorios.

El 7 de octubre de 2019 la parte actora presentó solicitud de aclaración y adición respecto del anterior auto, para que el Despacho se pronunciará, entre otras, frente a las pretensiones 3.5 y 3.6.

El 26 de noviembre siguiente, el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá adicionó el auto del 30 de septiembre de 2019, en el sentido de declarar su falta de competencia funcional para tramitar la pretensión relativa a la devolución de los aportes deducidos por la UGPP en la reliquidación por tener éstos la calidad de contribuciones parafiscales; por lo que se requirió a la parte actora para que, dentro del término de ejecutoria de tal providencia, aportara la demanda, anexos y traslados para que fueran remitidos al juez competente y se continuara con el trámite del proceso. Finalmente, indicó que en firme dicha providencia, el proceso debía remitirse a los Juzgados Administrativos de Bogotá adscritos a la Sección Cuarta.

El 30 de octubre de 2020, al proceso le fue asignado el radicado 11001-33-37-042-2020-00277-00 y repartido al Juzgado 42 Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta. Dicho Despacho, el 25 de junio de 2021 promovió el correspondiente conflicto de competencias.

Tal conflicto de competencia fue repartido a este Despacho el 14 de julio de 2021. El 26 de julio de 2021 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos. Las partes no alegaron de conclusión. El 18 de agosto de 2021 se registró en la plataforma SAMAI el ingreso del proceso al Despacho para continuar con el trámite; sin embargo, Secretaría informó de tal movimiento del expediente a un correo electrónico diferente al de este Despacho, por lo que de tal ingreso sólo se tuvo conocimiento hasta el pasado 28 de febrero de 2022, ante una revisión oficiosa que realiza el Despacho de manera periódica respecto de los expedientes que tiene a su cargo.

## **II. ARGUMENTACIÓN DE LOS JUZGADOS 12 Y 42 PARA DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA.**

### **1. Juzgado 12 Administrativo de Bogotá - Sección Segunda.**

Mediante auto del 26 de noviembre de 2019, el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá declaró su falta de competencia para conocer de las pretensiones 3.5 y 3.6 de la demanda y ordenó remitir el expediente para reparto entre los Juzgados Administrativos – Sección Cuarta.

Lo anterior por considerar que tales pretensiones hacen referencia a mayores valores descontados por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social que el patrono debió retener al empleado oportunamente y que no hizo, y que tal como lo han señalado las Altas Cortes, estos constituyen un recurso parafiscal propiedad del sistema de pensiones y no del patrono.

Así las cosas, consideró que tales pretensiones debían resolverse a través de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter tributario, dada la naturaleza de dichos aportes.

### **2. Juzgado 42 Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta.**

El 25 de junio de 2021, el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá promovió el correspondiente conflicto de competencias. Expuso que, tratándose de ejecutivo derivado de sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 156 del CPACA, la competencia la tenía el juez que había proferido la sentencia correspondiente.

Señaló que de la revisión del caso, lo que se evidenciaba era que el fundamento del proceso ejecutivo resultaba del mayor valor que se descuenta unilateralmente, por concepto de aportes pensionales, por parte de la administración en ejercicio de la reliquidación ordenada por decisión judicial; considerándose por la parte demandante un incumplimiento de la orden judicial, máxime, cuando el derecho fue declarado cierto dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Luego, era claro que era un debate que debía darse al interior del proceso ejecutivo derivado de la sentencia.

## **III. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA**

### **1. Problema jurídico.**

Dirimir el conflicto de competencia entre el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá de la Sección Segunda y el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá de la Sección Cuarta, teniendo en cuenta que el acto administrativo mediante el cual la UGPP dio cumplimiento a la sentencia que ordenó reajustar la pensión de la ejecutante, ordenó descontar de las mesadas pensionales una suma de dinero por concepto de aportes no efectuados por el trabajador en el respectivo momento.

Así las cosas, ¿la demanda ejecutiva presentada para el cumplimiento de la sentencia expedida por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá y confirmada parcialmente por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, debe ser conocida por este Juzgado o por el Juzgado 42 Administrativo de la Sección 4º debido a que se trata de un tema relacionado con descuentos de cuota parafiscal?

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

En criterio del Despacho, el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá – Sección Segunda es el competente para conocer del asunto porque fue el juez que expidió la sentencia de primera instancia cuya ejecución ahora se persigue, en aplicación de los criterios objetivo y de conexidad de la competencia.

## **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>1</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>2</sup>. Asimismo, en otro pronunciamiento acudió a la regla de la “reserva jurisdiccional”<sup>3</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>4</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

<sup>1</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>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto 25619 de marzo 26 de 2007. CP. Ruth Stella Correo Palacio.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto 30903 de marzo 08 de 2007. CP. Enrique Gil Botero.

<sup>4</sup> ib

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>5</sup>

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que:

- a) La competencia es un elemento esencial del principio de legalidad y debe ser clara y determinada en las normas<sup>6</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>7</sup>. ii) Cláusula abierta de competencia<sup>8</sup>. iii) Competencia que se expresa y determina<sup>9</sup>. iv) Competencia reglada y discrecional<sup>10</sup>. v) Competencia residual y tácita<sup>11</sup>.

#### **4. Competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en lo referente a procesos ejecutivos.**

La cláusula general de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra consagrada en el inciso 1º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el cual define el ámbito de su actuación y los criterios generales que deben ser tenidos en cuenta para la determinación de la misma, así:

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.

Adicionalmente, señala la misma norma en su inciso 6º que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para “conocer de los procesos 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”.

No obstante el inciso 6º, no puede perderse de vista que el inciso 1º antes citado es una cláusula general de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, en la que, por supuesto, se incluyen los procesos ejecutivos en los que hace parte al menos una entidad pública.

Por su parte, el 297 del CPACA sólo establece qué constituye título ejecutivo para los efectos de dicho Código. Sin embargo, ello no obsta para que, como en los demás casos de ausencia de regulación, por remisión se acuda al Código General del Proceso, en lo que sea compatible con la

<sup>5</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. T. II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, pp. 371

<sup>6</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>7</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>8</sup> Sección Primera, auto del 29 de mayo de 1997, radicación número 4335, MP. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

<sup>9</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>10</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>11</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

naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Art. 306 ib).

Ahora bien, respecto de cada uno de los títulos ejecutivos expuestos en la anterior disposición el mismo CPACA se encarga de diferenciarlos en cuanto al juez competente para su ejecución y al procedimiento aplicable. Así:

- a. Las sentencias proferidas por la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo son ejecutadas por el mismo juez que la profirió y según la "reglas de competencia contenidas en este Código" (Art. 297.1 y 299 CPACA);
- b. Las decisiones derivadas de los mecanismos alternativos de solución de conflictos tendrán los efectos de la "sentencia como título ejecutivo" y el "juez competente en estos eventos se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía establecidos en este Código" (Art. 297.2 y 298 CPACA);
- c. Los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas (garantías, actos administrativos contractuales o pos contractuales) se "observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil (hoy CGP) para el proceso ejecutivo de mayor cuantía" (Art. 297.3 y 299 CPACA);
- d. Los actos administrativos en que se reconozca un derecho o la existencia de una obligación a carga de la entidad administrativa, los artículos 299 y 299 del CPACA no establecieron nada respecto de la competencia ni del procedimiento aplicable.

Para el Despacho es claro que nuestra jurisdicción tiene un carácter de tribunal supremo (Art. 237 CP), exclusivo y excluyente<sup>12</sup> para conocer, según la cláusula general de competencia, de los actos administrativos donde se solicite la suspensión provisional de los actos administrativos (Art. 238 CP); las controversias y litigios del inciso primero del artículo 104 del CPACA; "igualmente" los procesos del inciso segundo del artículo 104 del CPACA. Y para mayor claridad, el artículo 105 del CPACA excluyó las materias y los procesos que no son competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Dentro de este marco teórico y los criterios aquí señalados es que podremos resolver los problemas relacionados con la competencia de esta jurisdicción para conocer de los procesos ejecutivos.

## **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:

<sup>12</sup> Cfr Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto 25619, marzo del 26 de 2007. CP. Ruth Stella Correa Palacios, Auto 30903 del 8 de febrero de 2007, CP. Enrique Gil Botero. Corte Constitucional en sentencia C-1436 de 2000. "Presunción de legalidad que encuentra su contrapeso en el control que sobre él puede efectuar la jurisdicción. Así, la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con este, tanto por los aspectos formales como por los sustanciales, la ejerce, entre nosotros, el juez contencioso, que como órgano diverso a aquél que profirió el acto, posee la competencia, la imparcialidad y la coerción para analizar la conducta de la administración y resolver con efectos vinculantes sobre la misma. Esta intervención de la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de la legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para el efecto, que permite declara la nulidad del acto y, cuando a ello es procedente, ordenar el restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los daños causados con su expedición. (...)"

**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.
2. Los electorales de competencia del Tribunal.
3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.
4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.
5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.
6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.
7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.
8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.
9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

**SECCION SEGUNDA.** Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.

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

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

**SECCIÓN 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.

**PARAGRAFO.** Cada Sección designará y removerá el personal que le corresponde, de conformidad con la ley.

Como se observa, a ninguna sección se le atribuyó la competencia para conocer procesos ejecutivos. Ello en atención a que los procesos ejecutivos no pueden asumirse como un medio de control autónomo e independiente, sino que derivan o tienen relación directa con algunos de los aspectos o materias asignadas a cada sección. Así, por ejemplo, será competencia de la sección segunda conocer de los procesos ejecutivos laborales; de la sección tercera conocer de los

procesos ejecutivos contractuales; de la sección cuarta de los procesos ejecutivos tributarios y de la sección primera, de aquellos ejecutivos que no tengan relación directa con las competencias asignadas a cada sección, debido a que se aplica el criterio de la conexidad establecido en los artículos 156.9 y 298 del CPACA<sup>13</sup>.

## 6. Competencia para conocer procesos ejecutivos de sentencias.

Ahora, específicamente, en lo que tiene que ver con procesos ejecutivos de sentencias proferidas por la misma Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es importante recordar que tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>14</sup>, son varios los factores que deben contemplarse para efectos de determinar quién es el competente, aunque son dos los que podrían, aparentemente, generar conflicto: el factor de conexidad y el factor de cuantía.

De un lado, el numeral 9º del artículo 156 del CPACA establece que los procesos ejecutivos que correspondan a condenas impuestas por esta Jurisdicción serán de competencia de quien profirió la respectiva providencia que se pretende ejecutar.

Por otra parte, en el mismo CPACA se señaló que en los procesos ejecutivos el factor de competencia objetivo - cuantía, se determina según el valor de las pretensiones de la demanda (Art. 152.7 y 154.7 CPACA). Si la estimación corresponde a una suma inferior a 1.500 SMMLV, el juez administrativo es el competente para conocer en primera instancia; mientras que si es superior a dicha suma el juez competente en primera instancia es el Tribunal Administrativo<sup>15</sup>.

El Consejo de Estado<sup>16</sup> ha señalado que estos dos factores de competencia deben interpretarse de manera armónica, así:

8. Dado lo anterior, al existir una aparente contradicción entre las normas, esta Corporación se ha manifestado en distintas ocasiones señalando que las normas referenciadas deben ser interpretadas armónicamente. Por lo que ha señalado que el numeral 9º del artículo 156 del C.P.A.C.A., referente al factor de competencia territorial no hace referencia al juez que profirió la condena, sino que, por el contrario, se refiere al distrito judicial donde se debe formular la respectiva demanda ejecutiva<sup>17</sup>.

9. En el mismo orden de ideas, el factor objetivo - cuantía es el que determina el funcionario competente dentro del distrito judicial referido por el factor territorial.

No obstante lo anterior, el Despacho pone de presente que la anterior interpretación de las normas que regulan los factores de competencia de conexidad y cuantía para los procesos ejecutivos de sentencias no era unánime en el Consejo de Estado. Se encuentran pronunciamientos de otras Secciones del Máximo Tribunal Administrativo, encaminados a establecer que prima el factor de

<sup>13</sup> Al respecto, ver, por ejemplo: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá, D. C. doce (12) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 25000-23-36-000-2018-00430-01(63135). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 50001-23-31-000-2002-20404-02(59966). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 05001-23-31-000-2003-02734-04(58688). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 27001-23-31-000-1998-00008-01(58882) A

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 05001-23-33-000-2015-01075-01(60861)

<sup>15</sup> El artículo indica: "Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)7. De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 05001-23-33-000-2015-01075-01(60861)

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 7 de octubre de 2014, exp. 50006, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

conexidad sobre el de cuantía. Así, por ejemplo, se encuentra providencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, proferida el pasado 4 de octubre de 2019<sup>18</sup>, en la que se indicó:

27. Sobre el tema, la Sala Plena Laboral de esta Corporación, expidió el auto del 25 de julio de 2016<sup>19</sup>, con el propósito de definir la competencia para conocer de los procesos ejecutivos que buscan el cumplimiento de una condena judicial, y estableció que en estos casos primaba el factor de conexidad sobre los criterios territorial y por cuantía, en aplicación al principio de economía procesal que rige a la administración de justicia, para fijar el juez de conocimiento, en los siguientes términos:<sup>20</sup>.

«En ese orden, frente al título ejecutivo previsto en el ordinal 1.º del artículo 297, esto es, condenas al pago de sumas de dinero a cargo de una entidad pública, impuestas en esta jurisdicción, la norma especial de competencia es la prevista en el ordinal 9.º del artículo 156 de la misma ley, en la medida en que ello es corroborado precisamente por el artículo 298 ib. y por lo tanto, **la ejecución de este tipo de títulos se adelanta por el juez que profirió la providencia que se presenta como base de recaudo.**

A ello se agrega **que este tipo de asuntos se tramitan ante el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena**, como ocurre en los asuntos en los que se niegan las pretensiones y el juez de segunda instancia revoca y accede, o cuando el a quo condena pero el ad quem modifica la sentencia».

En todo caso, y aunque esta demanda se presentó con anterioridad a la Ley 2080 de 2021, el Despacho pone de presente que con esta Ley tal discusión quedó zanjada, pues en sus artículos 28 a 30 modificó la Ley 1437 de 2011, para aclarar que prima el factor conexidad sobre el de cuantía en los procesos ejecutivos derivados de sentencia.

## 7. Debates que pueden darse al interior de un proceso ejecutivo.

Dado que el procedimiento que debe adelantarse con los procesos ejecutivos no se encuentra regulado en el CPACA, conforme al artículo 306 de este ordenamiento, corresponde remitirse a las reglas del CGP. Así, lo primero que hay que resaltar es que una vez presentada la demanda ejecutiva, en principio el juez sólo tiene dos opciones: librar o negar el mandamiento ejecutivo. El mandamiento ejecutivo debe librarse cuando con la demanda se presente el documento que preste mérito ejecutivo<sup>21</sup>.

Entonces, cuando se trata del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, el mismo CGP señala que la entidad demandada sólo puede alegar las excepciones de "pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B. CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C., 4 de octubre de 2019. Radicación: 11001-03-25-000-2019-00536-00

<sup>19</sup> Auto interlocutorio Importancia Jurídica 1. O-001-2016 de 25 de julio de 2016, expediente 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14), Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Consejero ponente: William Hernández. Número de radicado: 11001-03-25-000-2014-01534 00 (4935-2014). «En efecto, la conexidad encuentra su principal razón de ser en el principio de la economía procesal, el cual consiste en conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividad de la administración de justicia y con el menor desgaste técnico y económico de los sujetos procesales, lo que a su vez contribuye a la celeridad en la solución de los litigios, es decir, se imparte justicia de manera pronta y cumplida. Su fundamento es facilitar la solución de la litis, "[...] utilizando el material acumulado, y satisfacer exigencias de carácter práctico y de economía procesal. De allí que mediante su aplicación por causa de hallarse vinculadas con el objeto principal de la litis, son llevadas a conocimiento del mismo juez cuestiones que en atención a su monto o naturaleza pudieran ser de la competencia de otros jueces. Y ha de entenderse por cuestiones conexas no sólo las incidentales dentro del proceso principal, sino -asimismo- las añejas o estrechamente relacionadas con el proceso que primero ha tenido existencia o que son su consecuencia [...]»

<sup>21</sup> Artículo 430 del CGP.

posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la de pérdida de la cosa debida<sup>22</sup>.

Finalmente, el Despacho considera importante señalar que la atribución de la competencia al juez le implica límites<sup>23</sup>, uno de los cuales es el respeto al principio de la congruencia, en donde el juez no puede terminar resolviendo con base en una causa petendi distinta a la que se adujo en la demanda y que sirvió de fundamento a las pretensiones. Por lo tanto, el juez debe ceñirse al marco de la litis propuesta, hechos, pretensiones y medio de control (artículos 281 del CGP y 187 del CPACA).<sup>24</sup>

### **8. Precedente judicial aplicable al caso concreto.**

Finalmente, se pone de presente que la Sala Plena de esta Corporación, en anteriores ocasiones se ha pronunciado sobre litigios como los que ahora ocupa la atención del Despacho. Así, se encuentra, por ejemplo, la providencia del 18 de noviembre de 2019, radicado 25000-23-15-000-2019-00191-00, en la cual el magistrado ponente fue el suscrito y en la que se discutía la competencia entre un Juzgado de la Sección Segunda, que era el que había emitido la sentencia cuya ejecución se perseguía y un Juzgado de la Sección Cuarta. En tal caso el Juzgado de la Sección Segunda consideró que el descuento hecho por la UGPP en cumplimiento de la sentencia proferida por tal Despacho hacía referencia a aportes parafiscales, por lo que de tal asunto debía conocer la Sección Cuarta. En dicho litigio, la Sala Plena concluyó que la competencia era del Juzgado de la Sección Segunda que había proferido la sentencia que ahora se estaba ejecutando.

## **IV. CASO CONCRETO**

El presente asunto se trata de una demanda presentada por el señor Milciades Anselmo Urzola Flórez para ejecutar la sentencia proferida por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá y confirmada por la Sección Segunda de este Tribunal. En dicho fallo, se ordenó a la UGPP hacer la reliquidación de la pensión a la que tenía derecho el señor Urzola Flórez y se le indicó la fórmula conforme a la cual debía realizarse tal liquidación. Sin embargo, según aseguró el accionante, la UGPP realizó la liquidación reconociendo menores valores de los que le correspondían.

El Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, a quien le correspondió inicialmente por reparto la demanda, consideró que el competente para conocer del asunto era un juzgado administrativo de la sección cuarta, porque el verdadero debate propuesto por la ejecutante es contra el acto administrativo que ordenó el descuento de una contribución parafiscal, pues la sentencia del 6 de julio de 2017 expedida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, en sede de segunda instancia, "ordenó que sobre los factores respecto de los cuales no se hayan realizado los descuentos se hagan deducciones de ley para seguridad social en los términos que han indicado en esta sentencia", por lo tanto, no se trata de un tema laboral sino que se trata de una materia relativa al cobro de contribuciones parafiscales de la protección social.

Por su parte, el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá consideró que el competente para conocer del asunto era el juzgado administrativo de la sección segunda al que inicialmente se le había repartido el proceso. Ello en atención a que se trataba de un proceso ejecutivo de sentencia

<sup>22</sup> Artículo 442 del CGP.

<sup>23</sup> Sobre el particular ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera. Subsección C. MP.: José Élvor Muñoz Barrera. Sentencia del 18 de septiembre de 2019. Expediente: 11001-33-36-032-2013-00407-01. Rad. Interno: SC3-19092139.

<sup>24</sup> Ver Consejo de Estado, Sentencia de 16 de agosto de 2002, Exp. 12668, M.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, reiterada en sentencias de 21 de noviembre de 2007, Exp. 15770, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa, 6 de octubre de 2009, Exp. 16533 y de 29 de octubre de 2009, Exp. 17003, M.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz. SECCION CUARTA. Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Bogotá D. C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-27-000-2005-00910-01(16383).

proferida por un despacho de la sección segunda. Señaló que, de la revisión del caso, era posible evidenciar que el fundamento del proceso ejecutivo resultaba del mayor valor que se descontaba unilateralmente por concepto de aportes pensionales, por parte de la administración en ejercicio de la reliquidación ordenada por decisión judicial, considerándose por la parte demandante un cumplimiento parcial de la orden judicial, máxime cuando el derecho fue declarado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

En criterio de la Sala, el competente para conocer del asunto es el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, correspondiente a la sección segunda por las siguientes razones:

### **1. La obligación contenida en la sentencia.**

Para entender el debate que se propone con la demanda, el Despacho considera importante remitirse a las órdenes impartidas en los fallos de primera y segunda instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que la aquí accionante adelantó contra la UGPP.

Tenemos, entonces, que el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, en sede de primera instancia resolvió lo siguiente:

**PRIMERO. DECLARAR PROBADA** la excepción de **PRESCRIPCIÓN** en relación con las mesadas causadas, con anterioridad al 16 de mayo de 2009 y no probadas las restantes exceptivas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. DECLARAR LA NULIDAD** de las resoluciones RDP 013461 de 26 de octubre de 2012 y RDP 020138 de 18 de diciembre de 2012 (...), que negaron la reliquidación de la pensión de vejez del señor Milciades Anselmo Urzola Flórez atendiendo a los planteamientos reseñados en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. ORDENAR** a la **UGPP** reliquide la pensión de vejez reconocida a través de la Resolución No. 052909 de 1 de noviembre de 2007 al señor Milciades Anselmo Urzola Flórez, incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados entre el 1 de agosto de 2007 y el 30 de julio de 2008, esto es, asignación básica, auxilio de alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios y navidad y prima de vacaciones de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. CONDENAR** a la **UGPP** pagar al señor Milciades Anselmo Urzola Flórez las diferencias de las mesadas pensionales resultantes entre los valores que le reconoció y los que debe reconocer de acuerdo a la reliquidación ordenada en este fallo, según lo establecido en el artículo 187 del CPACA, debiendo descontar la accionada tanto el valor de las mesadas ya pagadas como el valor de los aportes que el demandante no haya cubierto respecto de la diferencia entre el salario devengado con la liquidación de aportes para pensión debidamente indexados, atendiendo las consideraciones consignadas en esta decisión.

(...)

Por su parte, la Sección Segunda de este Tribunal, en sede de segunda instancia, resolvió en los siguientes términos:

**PRIMERO. CONFIRMAR parcialmente** la sentencia proferida por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, el 11 de octubre de 2016, que accedió a las pretensiones de la demanda, dentro del proceso instaurado por Milciades Anselmo Urzola Flórez, contra la UGPP, salvo el ordinal tercero, el cual se modifica y queda así:

**TERCERO. ORDENAR** a la **UGPP** reliquide la pensión de vejez reconocida a través de la Resolución No. 052909 de 1 de noviembre de 2007 al señor Milciades Anselmo Urzola Flórez, incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados entre el 1 de agosto de 2007 y el 30 de julio de 2008, esto es, asignación básica, auxilio de alimentación, y la doceava parte de bonificación por servicios prestados, la doceava parte de prima de servicios y la doceava parte de prima de navidad y la doceava parte de prima de vacaciones de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Así, advierte el Despacho que, en efecto, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el señor Urzola Flórez contra la UGPP se le dio la orden a la entidad demandada de reajustar la mesada pensional de jubilación "de conformidad con la parte motiva" de la sentencia. Asimismo, en el numeral cuarto, se ordenó que sobre los factores respecto de los cuales no se hubieren realizado los descuentos, se hicieran las deducciones de ley, para seguridad social en los términos que se había indicado en la sentencia.

En línea con lo anterior, se observa que la UGPP, mediante resolución de 31 de agosto de 2018, cumpliendo la referida sentencia, en efecto, dispuso lo siguiente:

(...) **ARTÍCULO OCTAVO:** Descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el señor URZOLA FLOREZ MILCIADES ANSELMO, la suma de VEINTE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL DOSCIENTO TREINTA Y TRES PESOS (\$20.892.233,00 m/cte.) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que el pensionado adeuda valores adicionales o superiores con el referido concepto, o se establezca que los aportes inicialmente descontados deben ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se proceda a adelantar su cobro, para lo cual se deberá enviar una copia de la presente resolución al área competente. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto

## **2. El proceso ejecutivo para el cumplimiento de la sentencia.**

La resolución No. RDP-035702 del 31 de agosto de 2018 expedido por la UGPP (fol. 34-40, archivo digital ANEXOS) es un acto administrativo de ejecución en tanto que dio cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, perteneciente a la Sección Segunda, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, (Rad. 2013-149), la cual ordenó, de manera clara y expresa, "que sobre los factores respecto de los cuales no se hayan realizado los descuentos se hagan las deducciones de ley, para seguridad social en los términos que se han indicado en la sentencia", por lo tanto, la discusión jurídica no es sobre el derecho del pensionado a que no se le hagan las "deducciones de ley" para la seguridad social o en términos positivos, a que se le reajuste la pensión sin que deba o esté obligado a dichas deducciones sobre los "factores respecto de los cuales no se le hayan realizado

los descuentos”, sino que se reduce a verificar o confrontar si la sentencia como título ejecutivo contiene una obligación, clara, expresa y exigible que, para el caso en estudio, se trata de una obligación o contenido prestacional relacionado con los numerales tercero (3º) y cuarto (4º) de la sentencias precitadas. Así, recuérdese que la sentencia como título ejecutivo goza de las características de autonomía e incondicionalidad, entre otras, que obligan a que la discusión jurídica en el proceso ejecutivo no sea respecto de la existencia del derecho o la obligación contenida en ella sino sobre su efectividad y realización, es decir, se le exige al obligado observar o realizar una conducta de hacer o no hacer o dar con el objeto de que se materialice el derecho ya declarado<sup>25</sup>.

En conclusión, como ya lo ha dicho la Sala Plena en anteriores ocasiones<sup>26</sup>, los procesos ejecutivos no pueden asumirse como un medio de control autónomo e independiente, sino que derivan o tienen relación directa con algunos de los aspectos o materias de competencia asignados a cada sección mediante el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 y, para este caso, el criterio de conexidad establecido en los artículos 156.7 y 298 del CPACA. Así, dado que el título que sirve de base de la ejecución es una sentencia proferida dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá, perteneciente a la Sección Segunda, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, entonces debe ser éste el Juzgado competente para conocer de la acción ejecutiva para el cumplimiento de la misma.

### **3. Respeto al principio de congruencia.**

Es importante señalar que, conforme al principio de congruencia, el juez administrativo encuentra límites a su competencia en las pretensiones de la demanda y en la causa petendi. No es el juez el que decide lo que la parte pretende con la activación del aparato jurisdiccional, sino que es el demandante es el que debe establecer qué persigue. El medio de control se determinará siempre conforme a las pretensiones de la demanda y a la causa petendi.

Así, en este caso, lo que se observa es que el demandante persigue la ejecución de la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá por considerar que la entidad demandada no reliquidó su pensión acatando la orden que se le impartió en el fallo, en tanto no se hizo con la fórmula indicada por los jueces de primera y segunda instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Luego, conforme a los artículos 430 y 442 del Código General del Proceso, ante tales pretensiones, lo que le correspondía al juez era decidir si libraba mandamiento de pago o no, según si la sentencia que pretendía ejecutarse prestaba mérito ejecutivo o no. Ahora, el debate de si se cumplió o no la sentencia y de qué manera se hizo, era un debate que debía proponer la entidad demandada en su contestación, proponiendo una de las excepciones que el artículo 442 ibídem le señala.

Sobre el particular resalta el Despacho que ni en las pretensiones de la demanda ni en la causa petendi se hizo referencia a perseguir la nulidad de acto administrativo alguno expedido por la UGPP, sino que siempre se indicó el interés de la accionante de ejecutar la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá y en segunda instancia por el

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de enero de 2018, Consejera Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar, Exp. 44401-23-31-000-2007-00067-01 (34201). “El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, no importa su origen.”

<sup>26</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP.: José Élvor Muñoz Barrera. Exp. 25000-23-36-000-2019-00325-00. Providencia del 29 de julio de 2019.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. Si fue este Despacho el que determinó la fórmula con base en la cual debía reliquidarse la pensión del demandante, es este mismo Despacho el que debe poder determinar si la UGPP realizó la liquidación en debida forma o no.

Así las cosas, como se dijo antes, en criterio del Despacho, el presente proceso se trata de una demanda ejecutiva de sentencia que debe ser conocida por el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá.

En mérito a lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DIRIMIR** el conflicto negativo de competencias, suscitado entre el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá – Sección Segunda y el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta, en el sentido de que el competente para conocer y decidir del asunto es el Juzgado 12 Administrativo de Bogotá – Sección Segunda, 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 12 Administrativo de Bogotá – Sección Segunda para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión al Juzgado 42 Administrativo de Bogotá – Sección Tercera.

### **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.