



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Sustanciador Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, veintisiete (27) de junio de dos mil trece (2013)

Radicado : 54-001-33-33-004-2012-00014-01

Actor : Jaime Contreras Valero

Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Asunto : Conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Cuarto y Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta

Corresponde a la Sala dirimir el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Cuarto y Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta.

1. ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. El señor Jaime Contreras Valero, a través de apoderado, y en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, presentó demanda, con el objeto de que se profieran las siguientes declaraciones:

- Que son nulas las Resoluciones Nos. **010113** del 22 de septiembre de 2011 y **012266** del 24 de noviembre de 2011, mediante las cuales *“se reconoce el pago de una suma de dinero por concepto de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir a favor del Sr. Jaime Contreras Valero, Sentencia del 18 de Diciembre de 2009 del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta N° Proceso 2005-00913, confirmada por el H. Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 18 de noviembre de 2010, acción Nulidad y Restablecimiento del Derecho” y “se adiciona la Resolución N° 010113 del 22 de septiembre de 2011”, respectivamente.*
- Que como consecuencia de la declaración anterior se ordene a la DIAN, cancele los valores ordenados al actor, mediante las sentencias del 18 de diciembre de 2009 y 18 de noviembre de 2010, proferidas dentro del proceso radicado con el número 2005-00913, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respectivamente.

- Que en aras de indemnizar los daños y perjuicios causados al accionante, con la irregular liquidación del pago ordenado en las sentencias citadas, se ordene el pago de perjuicios materiales e inmateriales.

1.2. La demanda fue repartida al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta, el cual mediante providencia del 12 de septiembre de 2012 (fls. 110 a 112) resolvió dar al presente el trámite de un proceso ejecutivo, y en consecuencia ordenó la remisión del expediente al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta, conforme a lo normado en el artículo 298 del CPACA, por cuanto fue quien profirió la sentencia del 18 de diciembre de 2009, cuyo cumplimiento exige el demandante a través de este medio.

1.3. El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante proveído de 4 de febrero de 2013 (fls. 116 y 117), decidió no dar el trámite de proceso ejecutivo a la demanda ejercida bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por considerar que:

- El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es idóneo para controvertir lo pretendido, porque si bien los actos demandados son actos de ejecución que dan cumplimiento a una decisión judicial, los mismos pueden tener control jurisdiccional si suprimen o cambian lo ordenado por la providencia judicial, por cuanto ello implica nueva decisión y no mera ejecución.

- En criterio del actor, la DIAN, a través de las resoluciones demandadas, desconoció que el pago ordenado en las sentencias es netamente indemnizatorio, realizando unos descuentos, entre otros, ordenando la devolución de lo devengado por el accionante por concepto de la asignación de retiro, decisión de la que discrepa al considerar que la percepción de la asignación de retiro y de los salarios y prestaciones a título de indemnización, no configuran el supuesto establecido en el artículo 128 de la Constitución Política.

- La sentencia proferida por ese Despacho ordenó en su numeral séptimo que sobre el valor de la condena no se descuenten las sumas percibidas por el actor por concepto del desempeño como servidor público con entidades del Estado, durante el período a que se refiere el numeral 2º de la parte resolutive de la misma providencia, y los descuentos efectuados al actor en las resoluciones que acusa, tienen su origen en la asignación de retiro por él percibida durante ese período, más otros descuentos efectuados por otros conceptos, lo que en criterio de la señora Jueza constituye una situación jurídica nueva sobre la cual se debe controvertir su legalidad, y que por ende hacen viable el medio de control de nulidad y restablecimiento instaurado por el accionante.

1.4. Por su parte, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante providencia de 22 de mayo de 2013 (fls. 120 a 122), propuso el conflicto negativo de competencia con el Juzgado Quinto, al considerar:

- El objeto de las pretensiones recae sobre el cumplimiento de una sentencia judicial en firme, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta, la cual constituye por sí misma título ejecutivo y no requiere, salvo las excepciones de ley, que se fije la condena a través de una suma dineraria específica para que pueda establecerse su valor real o demandarse ejecutivamente, pues la obligatoriedad y el carácter ejecutivo de las decisiones proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se desprende su firmeza y que no haya perdido su fuerza ejecutoria; luego el mecanismo previsto para exigir la ejecución de providencias judiciales ejecutoriadas impuestas a una entidad pública o a un particular es el proceso ejecutivo;

- La DIAN expidió las resoluciones demandadas con el propósito de dar cumplimiento a la sentencia del 18 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo y confirmada por este Tribunal mediante sentencia del 18 de noviembre de 2010, reconociendo por tanto, el pago de una suma de dinero por concepto de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir por el señor Jaime Contreras Valero, suma que a su juicio no corresponde a lo ordenado en la sentencia judicial, pues aduce en la demanda que la DIAN dejó de cancelarle unos valores por concepto de aportes en salud, pensión, parafiscales y por retención en la fuente. Por lo tanto, considera que los actos objetos de cuestionamiento se tratan de actos de ejecución, por cuanto se limitan a ordenar el cumplimiento de una sentencia;

- Por otra parte aduce que es de su conocimiento que el Consejo de Estado ha aceptado una excepción consistente en que si bien los actos administrativos de ejecución no son demandables, si la administración al proferirlos se aparta del verdadero alcance de la decisión, sin reconocer y ordenar el pago de las sumas conforme a lo ordenado en la sentencia por concepto de salarios y prestaciones dejados de percibir hasta su reintegro, resulta incuestionable que el acto no es de simple ejecución como quiera que nace a la vida jurídica un nuevo acto administrativo que sería a todas luces controvertible ante la jurisdicción, sin embargo, en su criterio, tal situación no se observa en el presente caso, pues con la expedición de los actos administrativos demandados no se está generando un hecho o situación jurídica nueva, pues se trata de una situación que ya fue analizada y decidida en la sentencia a la que se está dando cumplimiento, pues el objeto de este asunto es la inconformidad con la liquidación realizada en los actos administrativos de ejecución.

- Por lo anterior, concluye que si el actor considera que la entidad demandada no ha cumplido cabalmente con las órdenes de dicho fallo, lo indicado es adelantar un proceso ejecutivo, tal y como está contemplado en el numeral 1º del artículo 297 del CPACA, en concordancia con el artículo 299 ibídem.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia. Es competente esta Corporación, al tenor de lo previsto en el numeral 4º del artículo 41 de la Ley 270 de 1996 en concordancia con el numeral 4º del artículo 123 de la Ley 1437 de 2011, para dirimir el conflicto de marras, por cuanto el mismo se ha suscitado entre dos jueces administrativos del mismo distrito.

2.2. Asunto a resolver

Corresponde a la Sala Plena del Tribunal decidir si el conocimiento del presente expediente corresponde al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta o, si por el contrario, la competencia radica en el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta.

Como problema asociado al principal o de fondo, la Sala entrará a estudiar el medio de control idóneo que corresponde al presente caso.

2.3. El Caso concreto

Como quedó reseñado, los Juzgados Cuarto y Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta se consideran incompetentes para conocer de la demanda presentada, como consecuencia del medio de control ejercido por la parte accionante.

En primer lugar advierte la Sala que, dado que el medio de control ejercido por la parte actora es el de nulidad y restablecimiento del derecho, la regla de competencia a seguir es la prevista en el numeral 3º del artículo 155 del CPACA, el cual se procede a transcribir en sus apartes pertinentes:

“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

Cabe aclarar que al caso bajo estudio no deben aplicarse las reglas de competencia establecidas para los asuntos de carácter laboral, contempladas en el numeral 2º de la norma antes citada, pese a encontrarse que la reclamación demandada por el señor Jaime Contreras Valero, tiene como fin obtener la nulidad de las Resoluciones Nos. 010113 y 012266 del 22 de septiembre de 2011 y 24 de noviembre de 2011, respectivamente, por medio de las cuales la

entidad demandada reconoció el pago de una suma de dinero por concepto de salario, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir por el accionante, en cumplimiento de la sentencia del 18 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta, confirmada por este Tribunal mediante sentencia del 18 de noviembre de 2010, dentro de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y se adiciona la primera resolución, respectivamente; toda vez que el proceso de naturaleza laboral concluyó con las precitadas sentencias, y ahora lo que se discute es un aspecto ajeno a aquél, por lo que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no tiene ningún carácter especial.

Ahora la Sala no pasa por alto que el Juez Cuarto Administrativo considera que el presente proceso debe ser tramitado por medio de un proceso ejecutivo, no obstante él tiene la opción de ordenar que el demandante corrija la demanda y la adecúe al medio de control que corresponda, y no remitirlo al juzgado que considera tiene la competencia para conocerlo, sin darle la oportunidad a la parte actora para que escoja bien el medio de control que corresponde. Y sobre este aspecto es sabido que el artículo 171 del CPACA señala que el juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y **le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada**, no obstante, la señora Jueza Cuarta, sin hacer el estudio previo, ordena dar al presente medio de control el trámite de un proceso ejecutivo, y en consecuencia, ordena remitirlo al Juzgado Quinto, por cuanto fue quien profirió la sentencia del 18 de diciembre de 2009.

En segundo lugar, considera la Sala que si bien el presente caso trata de la definición de un conflicto de competencia, dadas las facultades que tiene el juez, y que se encuentra dentro de sus deberes, dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran, y evitar nulidades y providencias inhibitorias, se debe en esta instancia definir la idoneidad del medio de control a efectos de determinar cuál es el juez competente para conocer del proceso.

En el presente caso se tiene que mediante sentencia del 18 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta, confirmada por este Tribunal, mediante sentencia del 18 de noviembre de 2010, dentro del proceso radicado 2005-00913, se ordenó el reintegro del actor, en el cargo que venía desempeñando al momento de su retiro, o a otro de igual o superior categoría, así como reconocer y pagarle los sueldos y demás prestaciones dejadas desde el día en que fue desvinculado del servicio hasta cuando fuera efectivamente reintegrado.

La controversia planteada guarda relación con la inconformidad que presenta el actor con los valores pagados por la DIAN, a través de las resoluciones

demandadas, por cuanto dejó de cancelar unas sumas por concepto de aportes en salud, pensión, parafiscales y retención en la fuente.

Sobre este punto huelga recordar que la Sala Plena del Consejo de Estado¹ al dirimir un conflicto de competencia suscitado entre dos Tribunales Administrativos, en un caso similar al presente, esto es, donde los actos demandados eran la liquidación de una sentencia y la resolución mediante la cual se reconoce y ordena el pago de una indemnización laboral a favor del actor, cuyo contenido no comparte el demandante por cuanto se le deducen sumas para el pago de aportes a Cajanal, precisó:

“En cumplimiento de la sentencia, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Superintendencia de Notariado y Registro prohirieron los actos acusados, los cuales al parecer del actor, no están conformes con la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila.

Del análisis de los actos demandados, la Sala infiere que éstos contienen la liquidación de la sentencia, cuyo contenido no comparte el actor, por cuanto se le deducen sumas para el pago de los aportes a Cajanal.

La Sala precisa que si bien dichos actos provienen del cumplimiento de una sentencia que tuvo como origen un proceso de nulidad y restablecimiento de carácter laboral, éstos son ajenos a aquella actuación procesal-judicial ya concluida, toda vez que no se discute sobre la relación laboral, sino sobre la suma líquida que debe quedar a favor del actor.

No son pues actos de contenido laboral, sino actos administrativos derivados de la liquidación administrativa que le ha realizado la entidad y cuyo control de legalidad, en el evento de ser demandados, se someterían a las reglas sobre los actos administrativos.

En ese orden, para la Sala el actor mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra dichos actos, está impugnando una decisión autónoma, independiente del proceso laboral que culminó con sentencia a favor de él y puso fin al proceso.”

Lo anterior conlleva a concluir que el medio de control idóneo para adelantar la demanda incoada por el señor Jaime Contreras Valero, a través de apoderado, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que no se discute sobre la relación laboral, sino que los actos administrativos demandados son derivados de la liquidación administrativa que le ha realizado la DIAN, y cuyo

¹ Ver auto del 21 de marzo de 2007, Radicación numero: 11001-03-15-000-2006-01074-00(C), actor Hernando Camacho Ríos, Demandado Ministerio del Interior y Justicia – Superintendencia de Notariado y Registro

control de legalidad, en los términos del Consejo de Estado en la providencia antes citada, se someterán a las reglas de competencia sobre los actos administrativos.

Finalmente, la Sala encuentra necesario resaltar que la parte demandante en los alegatos presentados, respecto del conflicto de competencia objeto de estudio (fls. 132 y s.s.), solicita se ordene al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta proceda a estudiar la admisión del presente asunto, teniendo en cuenta, que de manera concomitante con el proceso objeto de controversia, se formuló proceso ejecutivo entre los mismos sujetos procesales, el cual fue adelantado en el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Cúcuta, radicado con el número 54-001-33-31-004-2012-00112-00, dentro del cual mediante providencia del 27 de noviembre de 2012 y confirmada con auto del 10 de mayo de 2013, proferido por este Tribunal, con ponencia del Magistrado Jorge E. Rivera Prada, se resolvió no librar mandamiento de pago, bajo el argumento *“las resoluciones expedidas por la entidad demandada son actos de ejecución respecto de la orden impartida en los fallos judiciales, aportados como parte del título valor. Ahora bien, en principio advierte la Sala que los descuentos que se efectuaron sobre las sumas reconocidas al actor, en virtud de la orden judicial de reintegro, son de índole legal y por tanto, la controversia que surja respecto de ellos, es un debate ajeno al proceso ejecutivo.”*

Por lo anteriormente expuesto, y dado que el expediente de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue repartido al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante Acta de Reparto No. 882 del 9 de julio de 2012 Ç(fl. 109), la Sala dirimirá el conflicto objeto de estudio en el sentido de asignar la competencia a ese Despacho judicial.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

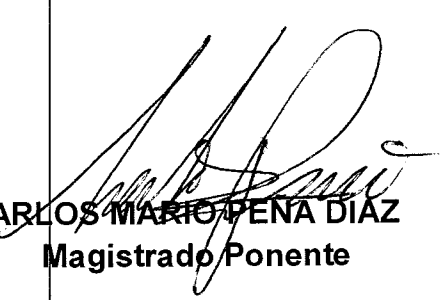
PRIMERO: DIRIMIR EL CONFLICTO en el sentido de asignar el conocimiento del presente asunto al Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con los considerandos del presente proveído.

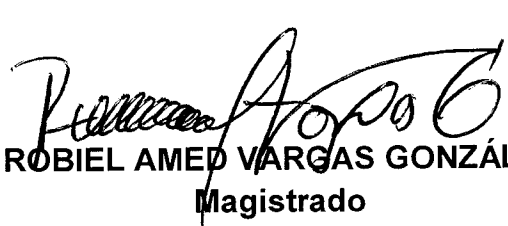
SEGUNDO: En consecuencia, **remítase** el presente proceso al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta.

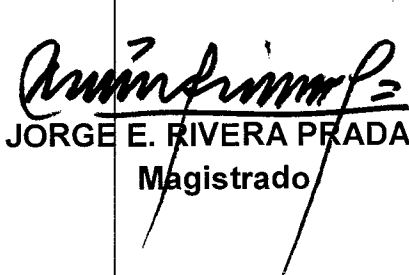
TERCERO: Comuníquese la presente decisión al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta, anexándole una copia de la presente providencia.

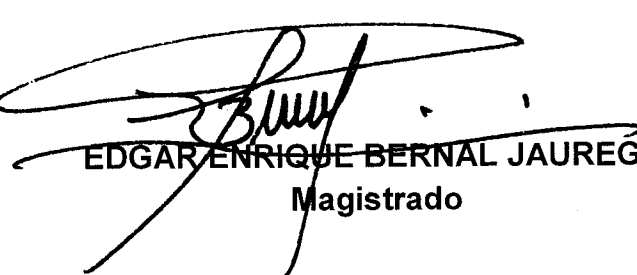
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena del 27 de junio de 2013)


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado Ponente


ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado


JORGE E. RIVERA PRADA
Magistrado


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado


MARIA JOSEFINA IBARRA RODIRGUEZ
Magistrada

MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
Magistrada
(Ausente con Permiso)

