



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN E

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No.560

NATURALEZA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	2500023150002022-00254-00
EJECUTANTE:	JORGE ELIECER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
EJECUTADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP- UGPP
DECISIÓN:	RESUELVE CONFLICTO DE COMPETENCIA

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo de Bogotá-Sección Segunda y el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo Bogotá-Sección Cuarta, para conocer de la **demanda ejecutiva** instaurada por el señor Jorge Eliecer González Rodríguez contra la UGPP.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

El señor **JORGE ELIECER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, a través de apoderado judicial, presentó **demanda ejecutiva** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP- UGPP**, la cual correspondió por reparto al Juzgado Diecisiete (17) Administrativo de Bogotá-Sección Segunda.

Para el efecto, el ejecutante formuló las siguientes pretensiones con el fin de que se libre mandamiento de pago por los siguientes conceptos:

“ 1. Por la suma de CATORCE MILLONES CUATROCIENTOS OCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS CON CUARENTA Y DOS CENTAVOS (\$14.408.669,42 MCTE), por concepto de la diferencia de las sumas descontadas por aportes y ordenados dentro del proceso de la referencia, mediante sentencia del 18 de diciembre de 2015 proferida por el Juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, en la que en sus consideraciones dispone que: (...) ORDENAR 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 esta sentencia(...) confirmado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, sección segunda –subsección “B”, mediante sentencia del 14 de septiembre de 2017.

2. Se realice una liquidación sobre la proporción que corresponde a la pensión del CINCO por ciento (5%) de aportes que estimaba la normatividad vigente (ley 4° de 1966, ley 33 de 1985), del tiempo laborado entre el 14 de abril de 1969 y el 8 de marzo de 1992.

3. Por los intereses moratorios de los dineros que por concepto de la diferencia de las sumas descontadas arbitrariamente por la UGPP y ordenados dentro del proceso de la referencia, mediante sentencia del 14 de septiembre del 2017. Causados desde el día siguiente del pago del retroactivo, hasta la fecha en que se cancele la suma, equívocamente descontada.

4. Se condene en costas a la parte demandada."

2. HECHOS

El fundamento fáctico de la demanda se sintetiza así:

Mediante la Resolución No. 46892 del 30 de diciembre de 2005, la extinta Cajanal, hoy UGPP, reconoció y pago al señor Jorge Eliecer González Rodríguez una pensión de vejez en cuantía de \$538.822 a partir del 25 de julio de 2004.

En sentencia del 18 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Segunda, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, -Sección Segunda, Subsección B, se ordenó reliquidar la pensión de señor González Rodríguez con el 75 del promedio de los factores devengados en el último año de servicios, incluyendo en la base de liquidación los factores de prima de alimentación, prima semestral, prima de navidad y prima de vacaciones.

A través resolución RDP 036661 de 7 de septiembre de 2018, la UGPP dio cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, reliquidando la pensión del señor González Rodríguez en cuantía de \$722.309 efectiva a partir del 25 de junio de 2004 y en su artículo octavo, ordenó descontar de las mesadas atrasadas, la suma de \$15'884.457, por concepto de aportes para pensión de factores de salario supuestamente no efectuados, descontando de manera arbitraria la suma demandada.

El 16 de agosto de 2019, el demandante interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución número RDP 036661 del 7 de septiembre de 2018, en cuanto a los altos descuentos por aportes. Afirmó que en la sentencia de primera instancia el a quo no ordenó hacer descuentos de toda la vida laboral. Luego entonces, los descuentos de salud y pensión serían únicamente por lo que aparece en plenario, e igualmente, por los últimos 5 años debido al fenómeno prescriptivo, de acuerdo al Estatuto Tributario.

Por Resolución RDP 028099 del 18 de septiembre de 2019, la UGPP negó el precitado recurso de apelación, explicando matemáticamente la procedencia del monto del descuento ordenado.

3. TRÁMITE PROCESAL

- El proceso fue asignado por reparto al Juez Diecisiete (17) Administrativo de Bogotá - Sección Segunda, quien mediante auto del 15 de octubre de 2021, declaró la falta de competencia para conocer de la demanda ejecutiva y dispuso remitirlo a los juzgados administrativos de la Sección Cuarta.
- Con consecuencia de lo anterior, el expediente fue asignado al Juez Cuarenta y Tres (43) Administrativo Bogotá-Sección Cuarta, quien mediante auto del 16 de febrero de 2022, declaró la falta de competencia para conocer del asunto y remitió el proceso a esta Corporación.

4. ARGUMENTACIÓN DE LOS JUZGADOS PARA DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA

1.- Posición del Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Segunda-

El Juez Diecisiete (17) Administrativo de Bogotá - Sección Segunda declaró su falta de competencia al considerar que:

“ La pretensión del medio de control ejecutivo pretende definir cómo se debe realizar el descuento de los aportes para pensión reconocido judicialmente, esto es, la proporción, el valor, la forma en que deben ser indexados, la fórmula a aplicar para su liquidación, el porcentaje correspondiente al beneficiario y al empleador; aduce el ejecutante que, no se tiene justificación legal y probatoria la liquidación de la deducción de los aportes, por tanto existe discrepancia en la liquidación realizada por la entidad demandada. El actor cuestiona la Resolución 036661 del 07 de septiembre de 2018, que da cumplimiento a la Sentencia; aduciendo que de manera arbitraria y caprichosa se realizan descuentos de aportes pensionales por encima de lo ordenado en la sentencia judicial. En base a los hechos aludidos, el actor pretende mediante la Acción Ejecutiva reclamar la suma objeto de deducción, considerando que la UGPP no ha cumplido en su totalidad la Sentencia Judicial.

Según la naturaleza parafiscal de este tipo de aportes, para la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca las pretensiones no son de naturaleza laboral y su conocimiento es de la Sección Cuarta, porque no se discute el derecho a una pensión de jubilación, sino como se debe financiar la mesada pensional entre los Fondos de Previsión Social a los cuales se hicieron los respectivos aportes. (citó apartes del auto de 21 de mayo de 2018, proferido por la Sala Plena- Rad. No. 2018-00266-00)

En este caso que se pretende el cobro de la diferencia del descuento por el mayor valor por concepto de Aportes Pensionales en cumplimiento de una sentencia judicial que ordenó la reliquidación junto con sus intereses moratorios, se trata de una pretensión de competencia de la Sección Cuarta,”

2.- Posición del Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo Bogotá-Sección Cuarta-

Por su parte, el Juez Cuarenta y Tres (43) Administrativo Bogotá-Sección Cuarta señaló:

“ Encontramos que la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. William Hernández en providencia del 25 de julio de 2016 ha señalado que en relación con la competencia, la ejecución debe tramitarla el juez que conoció el proceso en primera instancia, con el fin de preservar los objetivos perseguidos con el factor de conexidad ya analizado, por lo que en el caso en concreto se observa que el señor Héctor José Ávila no persigue la nulidad y restablecimiento del derecho de la Resolución 036661 del 7 de septiembre de 2018 —por medio de la cual, la UGPP dio cumplimiento al fallo judicial—, toda vez que, lo que discute son los descuentos que se le realizaron de manera arbitraria por parte de la UGPP, por lo que acude a la demanda ejecutiva en relación con las sentencias de 18 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado 17 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y confirmada por la Subsección B, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de sentencia de 14 de septiembre de 2017.

En consecuencia, se advierte que el competente es el Juzgado 17 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá por cuanto, según el numeral 7 del artículo 155 del C.P.A.C.A., ya citado, es a dicho Despacho al que le corresponde el conocimiento de la ejecución de condenas impuestas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en primera instancia.

De otra parte, es pertinente indicar, que adicionalmente, lo que se evidencia en la demanda del proceso de la referencia, es la reclamación que eleva el exservidor respecto de su mesada pensional, asunto que atañe a la relación laboral y sus consecuencias prestacionales del trabajador respecto del empleador; no respecto de los aportes en seguridad social considerados contribuciones parafiscales.”

5. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Corresponde decidir el conflicto de competencia propuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con artículo 125 del CPACA, modificado por el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 que atribuyen la competencia al magistrado ponente para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre dos jueces administrativos del mismo distrito.

2. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico que entraña el presente conflicto se contrae a determinar cuál es la regla de competencia que debe ser aplicada al proceso ejecutivo adelantado con fundamento en la sentencia proferida dentro del proceso ordinario por el Juzgado Séptimo Administrativo del Bogotá- Sección Segunda.

3. MARCO JURÍDICO

3.1 Delimitación de competencia en procesos ejecutivos derivados de sentencias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo -Factor de conexidad

La Ley 1437 de 2011 en el artículo 156, numeral 9°, indica la competencia para conocer los procesos ejecutivos de la siguiente manera:

“Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

(...).

9. En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva.”(Negrilla resalta la Sala)

Sobre el tema, el Consejo de Estado se ha pronunciado, en diversas ocasiones, como en la sentencia de 25 de julio de 2017, radicado N° 11001-03-25-000-2014-01534-00 (4935-14), Magistrado Ponente: William Hernández Gómez, donde adujo:

“El Factor de conexidad en materia de distribución de competencias. Con el fin de adoptar postura frente a dicha controversia, cabe resaltar que “La competencia ha sido comúnmente concebida como la porción, la cantidad, la medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada juez o tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponde conocer, atendidos determinados factores (materia, cuantía, lugar, etc)”¹. [...]

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.

Conclusiones.

*2. Si lo prefiere el demandante, puede formular demanda ejecutiva con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA, a la cual se debe anexar el respectivo título ejecutivo base de recaudo, es decir, la sentencia que presta mérito ejecutivo con todos los requisitos de forma y de fondo exigidos por la ley. En este caso el objetivo será que la sentencia se ejecute a través de un proceso ejecutivo autónomo de conformidad con el Libro Tercero, Sección Segunda, Título Único del Código General del Proceso, relativo al proceso ejecutivo, en aplicación de la remisión normativa regulada por el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 c. **En cuanto al punto relacionado con la competencia, en ambos casos la ejecución debe tramitarla el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena; lo anterior, con el fin de preservar los objetivos perseguidos con el factor de conexidad ya analizado ...]**” (Resaltado fuera de texto)*

¹ Sentencia C-040 de 1997 de la Corte Constitucional

De lo anterior, resulta claro, que el competente para conocer de los procesos ejecutivos cuando el título proviene de una sentencia judicial, es el juez que profirió la decisión en primera instancia.

4. ANÁLISIS DEL CONFLICTO DE COMPETENCIAS BAJO ESTUDIO

Como se indicó en los antecedentes, el demandante presentó demanda ejecutiva, en la cual solicita se libre mandamiento ejecutivo de pago en favor del ejecutante y en contra de la entidad ejecutada por concepto de la diferencia de las sumas descontadas por aportes y ordenados en la sentencia de 18 de diciembre de 2015, la cual, fue proferida por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y confirmada por la Subsección B, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de sentencia de 14 de septiembre de 2017 y se realice una nueva liquidación.

En el presente conflicto, el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito de Bogotá declaró su falta de competencia para conocer el asunto al considerar que el asunto no tiene un carácter laboral, ni versa expresamente sobre el cumplimiento o no de la sentencia judicial proferida el 18 de diciembre de 2015, sino de una controversia sobre aportes parafiscales.

A su turno, el Juzgado Cuarenta y Ocho (48) Administrativo del Circuito de Bogotá promovió conflicto negativo de competencia al señalar que en el presente evento el despacho competente para conocer de la demanda ejecutiva es el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del mismo Circuito Judicial, en tanto el presente asunto sometido a control judicial deviene de la discrepancia en los valores liquidados por la demandada en razón a los descuentos por aportes a pensión, controversia que tiene su origen en la disputa entablada previamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De las pretensiones del libelo, se evidencia que en la sentencia de primera instancia confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda, el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo de Bogotá, dispuso:

“PRIMERO.- DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución RDP 002943 del 23 de mayo de 2012, por medio de la cual se negó la reliquidación pensional al demandante y de la Resolución RDP 009475 del 17 de septiembre de 2012, por la cual se confirmó la anterior decisión, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, REAJUSTAR la mesada pensional de jubilación de que es titular la demandante, para lo cual deberá incluir, a partir de la fecha de causación del derecho, esto es, el día 25 de julio de 2004, en el ingreso base de liquidación, además de los factores ya reconocidos, la prima de alimentación, una doceava parte (1/12) de la prima de vacaciones, una doceava parte (1/12) de la prima semestral y una doceava parte (1/12) de la prima de

navidad los que también deberán actualizarse a la fecha de causación del derecho, de tal manera que el ingreso base de liquidación refleje el 75% del promedio mensual de los factores de salario devengados durante el año anterior a la adquisición del status pensional, esto es, **10 de marzo de 1991 a 9 de marzo de 1992**.

TERCERO.- Como consecuencia del reajuste ordenado en el numeral anterior, **CONDENAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, a **PAGAR** a favor del señor JORGE ELIECER GONZALEZ RODRÍGUEZ, únicamente las diferencias que resulten del valor del reajuste de la pensión de jubilación que se ha ordenado en esta sentencia, con efectividad con efectividad fiscal a partir del **13 de diciembre de dos mil ocho (2008)**, con los reajustes pensionales previstos en la ley sobre las diferencias liquidadas y efectivamente canceladas, sumas éstas que deberán ser actualizadas, con fundamento en el IPC certificado por el DANE y de acuerdo a la fórmula señalada en la parte motiva de esta sentencia (artículo 187 C.P.A.C.A) y DELCARAR PRESCRITAS las mesadas pensionales causadas con anterioridad.

CUARTO.- ORDENAR 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.

QUINTO.- ORDENAR el cumplimiento a la sentencia dentro de los términos establecidos para ello en los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

SEXTO.- SIN COSTAS en esta instancia por no aparecer causadas.

(...)"

Adicionalmente, se observa que la Subsección B, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de sentencia de 14 de septiembre de 2017, confirmó la sentencia de primera instancia en su integridad.

Visto lo anterior, se advierte que la presente controversia versa sobre los descuentos realizados al ejecutante por parte de la UGPP, de los aportes al Sistema de Seguridad Social, derivados éstos de la condena impuesta por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo de Bogotá, mediante providencia de 18 de diciembre de 2015.

La parte ejecutante manifestó que si bien la UGPP expidió un acto administrativo en cumplimiento de una orden judicial, lo cierto es que la fórmula utilizada para efectuar las deducciones no fue establecida en el fallo proferido el 18 de diciembre de 2015, situación que corresponde examinar al mismo juez que dictó la referida orden judicial.

Cabe recordar que el artículo 156 del CPACA, regula el procedimiento judicial de cobro de los títulos cuya base sea una sentencia, disponiendo que es el juez que profirió la providencia, la autoridad judicial competente para exigir su cumplimiento.

Así mismo lo ha indicado la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en reiteradas ocasiones, cuando afirma "(...) *le corresponde conocer de las ejecuciones de las condenas impuestas por la jurisdicción de lo*

contencioso administrativo al respectivo juez que profirió la providencia constitutiva del título ejecutivo, normatividad que contiene una expresa aplicación del principio de hermenéutica según el cual “el juez que conoce de la acción es el juez competente para la respectiva ejecución”².

En consecuencia, la Sala dirimirá el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Segunda y el Juzgado Cuarenta y Ocho (48) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Cuarta, disponiendo que la demanda ejecutiva presentada por el señor Jorge Eliecer González Rodríguez, debe ser conocida por el primero de ellos, en tanto fue quien profirió el 18 de diciembre de 2015, la sentencia que dio origen a la ejecución presentada.

Por lo anterior, se dirime el conflicto de competencia y, en consecuencia, **se declara que la competencia para conocer del asunto de la referencia recae en el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Segunda.**

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: DIRIMIR EL CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA suscitado entre el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Segunda y el Juzgado Cuarenta y Ocho (48) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR que el competente para conocer del presente asunto es el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda, de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído.

TERCERO: Por Secretaría **REMITIR** el expediente al Juzgado Diecisiete (17) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda y **COMUNICAR** lo decidido al Juzgado Cuarenta y Ocho (48) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá Sección Cuarta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

² Conflicto de competencia, Exp. N° 2013-02787-00, Sala Plena, Tribunal Administrativo de Cundinamarca., M.P.: Freddy Hernando Ibarra Martínez. Conflicto de competencia, Exp. N° 2013-00210-00. Sala Plena, Tribunal Administrativo de Cundinamarca. M.P.: Freddy Hernando Ibarra Martínez.

Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.