



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN CUARTA - SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D. C., quince (15) de febrero de dos mil veintidós (2022)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	25000-23-37-000-2020-00244-00
DEMANDANTE:	FIDUPREVISORA S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo PAP Fiduprevisora S.A., y Defensa Jurídica Extinto Departamento Administrativo de Seguridad –DAS –y su Fondo Rotatorio
DEMANDADO:	UGPP

ASUNTO

Procede el despacho a decidir sobre el recurso de reposición interpuesto por la parte actora en contra de la providencia proferida por este despacho el 15 de abril de 2021 donde se resolvió declarar que esta Corporación carece de competencia para conocer de la demanda de FIDUPREVISORA S.A. contra la UGPP.

ANTECEDENTES

La Fiduciaria la Previsora S.A., como vocera del Patrimonio Autónomo PAP Fiduprevisora S.A., y Defensa Jurídica Extinto Departamento Administrativo de Seguridad –DAS – y su Fondo Rotatorio, a través de apoderada, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda de nulidad y restablecimiento de derecho el 10 de julio de 2020 contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social, correspondiendo por reparto al despacho sustanciador el 21 de julio de 2020, y con fecha de ingreso al despacho del 20 de octubre de 2020.

Determinó como declaraciones y condenas:

PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 037839 del 03 de octubre de 2017, proferida por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, “Por la cual se liquida una pensión de vejez en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca Sala Mixta”, que en el artículo NOVENO ordena

remitir copia de dicho acto administrativo al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por Departamento Administrativo de Seguridad Nacional, por un monto de CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL NOVENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$142.750.094.00 m/cte).

SEGUNDA: *Que se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 000420 del 09 de enero de 2020, proferida por la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “Por la cual resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución 037839 del 03 de octubre de 2017”, en cuanto confirmó en todas y cada una de sus partes el artículo noveno de la Resolución No. RDP 037839 del 03 de octubre de 2017.*

TERCERA: *Que se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 003518 del 10 de febrero de 2020, proferida por el Director de Pensiones de Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución 37839 del 3 de octubre de 2017”, que confirmó en todas y cada una de sus partes el artículo noveno de la Resolución No. RDP 37839 del 3 de octubre de 2017.*

CUARTA: *Declarar a título de restablecimiento del derecho que fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera del PAP FIDUCIARIALA PREVISORA S.A. DEFENSA JURÍDICA EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO –DAS Y SU FONDO ROTATORIO no está obligada a pagar los aportes de carácter patronal que no se realizaron a **OLVEIN GARCÍA GIRALDO**.*

QUINTA: *Condenar a título de restablecimiento del derecho a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social a DEVOLVER a fiduciaria LA PREVISORA S.A. como vocera del PAP FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. DEFENSA JURÍDICA EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO –DAS Y SU FONDO ROTATORIO el valor de los montos que llegare a pagar como aportes patronales, en estricto cumplimiento de las resoluciones acusadas, debidamente actualizados con el IPC, entre la fecha en que se realice el pago y la fecha en la que la devolución pretendida se haga efectiva, con sus respectivos intereses.*

SEXTA: *Condenar a título de restablecimiento del derecho a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social a que se indemnice todo otro daño o perjuicio que se haya causado a la fiduciaria LA PREVISORA S.A. como vocera del PAP FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. DEFENSA JURÍDICA EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO –DAS Y SU FONDO ROTATORIO con ocasión de la expedición y vigencia de los actos administrativos atacados y que se demuestren en el proceso.*

SÉPTIMA: *Condenar en costas a la entidad demandada.*

El 15 de abril de 2021 este despacho profirió auto remitiendo por competencia el presente asunto al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, lo anterior, tomando en consideración que la intención de la parte actora es demandar la legalidad de actos administrativos proferidos para dar cumplimiento a la sentencia del 31 de julio de 2012, proferida por el Juzgado Administrativo de Descongestión de Cali, modificada por la sentencia del 9 de febrero de 2017, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en las cuales se ordenó la reliquidación de una pensión de vejez al señor Olvein García Giraldo.

Como la intención de la parte actora es demandar la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se efectuó la reliquidación de pensión de vejez,

y, como consecuencia, se liquidó unos aportes patronales a cargo del extinto DAS, los cuales son aportes parafiscales y corresponden a contribuciones obligatorias que deben hacer los empleadores por cada uno de los trabajadores a su cargo, en cumplimiento de la sentencias referidas por la autoridad competente; quien conoció de ese proceso en virtud del lugar en que prestó sus servicios la persona pensionada, entonces, siendo en el Valle del Cauca donde se debió materializar la presentación de las autoliquidaciones para el pago de la contribución, la competencia se determinó en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, atendiendo también en razón de la cuantía que se discute en el asunto, que asciende a \$142.750.094.

En desacuerdo con la anterior decisión, la apoderada de la parte demandante, mediante memorial del 19 de agosto de 2021, interpuso recurso de reposición en subsidio de súplica indicando que el despacho hizo una interpretación errónea de las normas que fijan la competencia por factor territorial en materia tributaria, lo anterior, porque la regla general para determinar la competencia en asuntos tributarios es i) el lugar donde se presentó o debió presentar la declaración, en los casos en que esta proceda, o ii) el lugar donde se practicó la liquidación.

En ese sentido, afirmó que la competencia por el factor territorial es del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que la liquidación de la contribución se practicó en la ciudad de Bogotá, que es el domicilio principal de la demandada, y siendo el caso en que se adopte que el competente es el Juez del lugar donde se debió presentar la declaración de los aportes, llega a la misma conclusión, en razón a que el domicilio principal de la entidad demandante es la ciudad de Bogotá.

CONSIDERACIONES

Respecto a la determinación de **competencia por razón del territorio** para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, antes de ser modificada por la Ley 2080 de 2020, determina las reglas que deben observarse respecto de las demandas presentadas con anterioridad al 25 de enero de 2022, conforme lo previsto por el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021¹.

En esas circunstancias, el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, señala:

¹ **ARTÍCULO 86. Régimen de vigencia y transición normativa.** La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

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

1. En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto.

2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.

3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.

4. En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.

5. En los asuntos agrarios que no estén atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el tribunal del lugar de ubicación del inmueble. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.

6. En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas, o por el domicilio o sede principal de la entidad demandada a elección del demandante.

7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.

8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.

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.”

De otro lado, tomando en consideración las pretensiones del ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento presentado por Fiduprevisora S.A contra la UGPP, se observa que con la presentación de la demanda se pretende declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución No. RDP 037839 del 3 de octubre de 2017 *“por la cual se Reliquida una pensión de vejez en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo Del Valle Del Cauca Sala Mixta del Sr. (a) García Giraldo Olvein, (...)”*

Resolución No. RDP 000420 del 9 de enero de 2020 *“por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución 37839 del 3 de octubre de 2017”*

Resolución No. RDP 003518 del 20 de febrero de 2020 *“por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución 37839 del 3 de octubre de 2017”*.

En su artículo NOVENO, el acto administrativo resuelve:

“ARTÍCULO NOVENO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD NACIONAL – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Por un monto de CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL NOVENTA Y CUATRO pesos (\$142.750.094,00 m/cte), a quienes se les notificará del contenido del presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante la SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, (...)” (fl.1 - 2)

Artículo frente al cual presenta desacuerdo la fiduciaria La Previsora S.A, al considerar que no está obligada a pagar los aportes de carácter patronal que no se realizaron a OLVEIN GARCÍA GIRALDO; desacuerdo que fue resuelto por los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición y apelación, en el sentido de confirmar en todas y cada una de sus partes el artículo NOVENO de la Resolución No. RDP 037839 del 3 de octubre de 2017.

Ahora bien, este despacho mediante auto del 15 de abril de 2021 remitió por competencia el asunto de la referencia al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en atención a que los actos administrativos demandados fueron expedidos por la UGPP con ocasión de la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, autoridad competente para conocer del proceso que se surtió y culminó con la reliquidación de una pensión de vejez, en virtud del lugar en que prestó sus servicios el pensionado, entonces, siendo aquel el lugar donde se debió materializar la presentación de las autoliquidaciones para el pago de la citada contribución, y atendiendo al factor cuantía que asciende a \$142.750.094, entonces el competente para conocer el asunto, es el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

La parte actora indicó no compartir la decisión adoptada y solicitó al despacho reponer el auto recurrido. En sustento, se remitió a las normas que fijan la

competencia por factor territorial en materia tributaria, afirmando que la regla general para determinar la competencia en asuntos tributarios es i) el lugar donde se presentó o debió presentar la declaración, en los casos en que esta proceda, o ii) el lugar donde se practicó la liquidación.

En ese sentido, afirmó que la competencia por el factor territorial es del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que la liquidación de la contribución se practicó en la ciudad de Bogotá, que es el domicilio principal de la demandada, y siendo el caso en que se adopte que el competente es el Juez del lugar donde se debió presentar la declaración de los aportes, llega a la misma conclusión, en razón a que el domicilio principal de la entidad demandante es la ciudad de Bogotá.

En este orden se precisa que la normatividad aludida en precedencia supone dos reglas que plantean la competencia por razón del territorio, la prevista en el numeral 7º y 2º del artículo 156 del CPACA. No obstante, para los procesos en los que se discute el monto, distribución o asignación de contribuciones nacionales, el numeral 7º se constituye como la norma especial, según el cual la competencia por factor territorial se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.

Lo anterior, con respaldo jurisprudencial, en auto del 23 de enero de 2014, donde el H. Consejo de Estado resolvió un conflicto de competencia en razón del territorio, en el que estableció:

“3.1. El artículo 156-7 del CPACA que regula la competencia por razón del territorio, establece unas reglas especiales para los asuntos que versen sobre materia tributaria. Por tanto, estas deben aplicarse preferentemente a las demás previstas en la mencionada norma.

Esa disposición señala:

“ARTICULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: (...)

7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación (...).”

3.2. El numeral 7º de la norma transcrita contiene dos reglas, la primera, referida a los casos en que procede la presentación de una declaración tributaria, en los cuales la competencia la determina el lugar donde esta se presentó o debió presentarse, la segunda, establecida para aquellos eventos en que la misma no procede, el juez competente será el del lugar donde se practicó la liquidación.

3.3. Sobre el particular, la Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Consejera de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el capítulo denominado “El procedimiento Contencioso Administrativo Tributario en la Ley 1437 de 2011”, del texto “Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011³, explicó:

“Determinación de la competencia por razón del territorio (...)

b. Nulidad y restablecimiento del derecho - impuestos, tasas y contribuciones. El anterior Código establecía una regla general, según la cual, la competencia se determina por el lugar en donde se expidió el acto impugnado o el del domicilio del demandante, si la entidad demandada tiene oficina en dicho lugar.

Esta regla general fue suprimida en el nuevo Código, para dejarla como regla de competencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. **Pero, continúa la regla especial que ya viene rigiendo para los procesos en que se discute el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales.**

La competencia por razón del territorio para procesos contenciosos tributarios tiene dos subreglas:

«El lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración tributaria, cuando procede».

«En los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación», es decir, cuando no procede la presentación de declaración, independientemente de si se cumple o no con este deber legal (...).”

3.4. Teniendo en cuenta que la declaración tributaria se presentó en la ciudad de Barranquilla, aspecto que no se discute, y que la competencia por razón del territorio se debe determinar por el lugar donde esta se presentó, el juez competente para conocer el presente asunto es el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Barranquilla, en concordancia con las reglas de competencia territorial previstas en el artículo 156-7 del CPACA”.

En consecuencia, resulta evidente que el numeral 7º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011 es el factor territorial que se adecúa a las pretensiones de la actora en su demanda, ya que en ésta se promueve la acción sobre una contribución del orden nacional, por lo cual la competencia asignada por ministerio de la Ley para atender y resolver el medio de control incoado por ésta, es el del operador de justicia anclado en el lugar dentro del territorio nacional donde se haya presentado o debido presentar la declaración de dicha contribución.

Ahora bien, los numerales 3 y 4 del Artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA (Ley 1437 de 2011), establecen que los **Tribunales Administrativos son competentes para conocer en primera instancia** de los siguientes asuntos:

“Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. **De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

4. **De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).**” (Subrayado y negrillas fuera de texto)

En esa medida, es dado que lo que se discute en el asunto de examen es la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se efectuó una reliquidación de una pensión de vejez, y como consecuencia, se liquidó unos aportes patronales a cargo del extinto DAS, los cuales son aportes parafiscales correspondientes a contribuciones obligatorias a cargo de los empleadores por cada uno de los trabajadores a su cargo, se debe observar para determinar la competencia, el lugar donde se presentó o debió presentarse la contribución, en los casos en que proceda, siendo que, solamente, en los eventos en que la misma no procede, la competencia se determinará en el lugar donde se practicó la liquidación.

En ese sentido, no es posible deducir que le asiste razón a la parte recurrente al afirmar que la competencia por el factor territorial es del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que la liquidación de la contribución se practicó en la ciudad de Bogotá, que es el domicilio principal de la demandada, por cuanto, la parte actora en esta afirmación se refiere al precepto subsidiario dispuesto en el numeral 7º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

A su turno, tampoco se puede llegar a la misma conclusión cuando indica que la declaración de los aportes se debió dar en Bogotá en razón a que el domicilio de la entidad demandante es la ciudad de Bogotá.

Por el contrario, como lo que se debate es la legalidad de los actos administrativos emitidos por la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en los que se determina una obligación a cargo del PAP FIDUPREVISORA S.A. Defensa Jurídica Extinto Departamento Administrativo – DAS y su Fondo, por aportes patronales respecto de un exfuncionario del D.A.S, entonces la competencia se determina por el lugar donde se presentó o debió presentarse la contribución a cargo del empleador, que, conforme a la autoridad competente que dirimió la controversia respecto a la reliquidación pensional, esto es, el Juzgado Administrativo de Descongestión de Cali, en providencia confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, entonces, fue en Cali donde se debió materializar la presentación de liquidaciones para el pago de la citada contribución.

En esas circunstancias, se reitera lo establecido en el auto recurrido en cuanto la Corporación competente para conocer de la demanda incoada es el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, debido a que fue en el Valle del Cauca donde se efectuó o debió presentarse la liquidación de la contribución parafiscal que se

reclama en este asunto, y, además, en razón a la cuantía discutida, que asciende a \$142.750.094.

En consecuencia, se resolverá no reponer la decisión de fecha 15 de abril de 2021 y se concederá el recurso de súplica en efecto devolutivo contra el referido auto según lo previsto en el párrafo 1o del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, remítase el expediente al magistrado que sigue en turno de conformidad con el numeral 1o del artículo 246 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 66 de la Ley 2080 de 2021, dando cumplimiento al literal c) del artículo 246 ibidem.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Primero: **NO REPONER** la decisión de fecha 15 de abril de 2021.

Segundo: **CONCEDER** el recurso de súplica en efecto devolutivo contra el auto del 15 de abril de 2021, en consecuencia, por Secretaría remítase el expediente al magistrado que sigue en turno para que se tramite el recurso de súplica, en cumplimiento del numeral 1o y literal c y d) del art. 246 de la Ley 1437 de 2011.

Tercero: **NOTIFIQUESE POR ESTADO** esta providencia a la parte demandante según el artículo 201 del CPACA modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, teniéndose en cuenta el correo electrónico gerencia@lageneral.com.co

Cuarto: Se informa que, conforme a la Circular No. C-018 del 30 de junio de 2020 ratificada por la Circular No. C-001 del 11 de mayo de 2021 de la Presidencia de esta Corporación, para la radicación de los memoriales a que haya lugar deberá utilizarse el buzón rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

AMPARO NAVARRO LÓPEZ

(Firmado Electrónicamente)

Constancia: Se precisa que la presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada sustanciadora de la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la Plataforma de dicha Corporación denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.