



Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veintidós (2022)

REFERENCIA

RADICACIÓN No.: 11001-33-35-010-2020-00212-00
DEMANDANTE: YECID ARNULFO SILVA VELOZA
DEMANDADOS: BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

Atendiendo el informe secretarial que antecede, ingresa el expediente de la referencia al Despacho para resolver lo pertinente.

i. Antecedentes

Yecid Arnulfo Silva Veloza presentó demanda ejecutiva en contra del Distrito Capital de Bogotá, Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, con miras a que esta Jurisdicción libre el correspondiente mandamiento de pago por la suma de setenta millones ciento sesenta y cinco mil seiscientos cuarenta y seis pesos (\$70.165.646) por concepto de capital indexado hasta el 20/01/2016, fecha de ejecutoria de la Resolución No. 009 del 08 de enero de 2016, proferida por el Director de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C., que modificó la Resolución N. 187 de 27 de marzo de 2015 “por la cual se dio cumplimiento a una reclamación administrativa” presentada por el ejecutante.

El ejecutante señala que los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 187 de 27 de marzo de 2015, 009 de 8 de enero de 2016, junto con las respectivas constancias de notificación, son primera copia y prestan mérito ejecutivo, conteniendo una obligación clara, expresa y exigible, pues los mismos dan respuesta positiva al pago de emolumentos salariales solicitados y otorgados por parte de la administración distrital.

ii. Consideraciones

Como ya se indicó, la solicitud de mandamiento de pago se fundamenta especialmente en el contenido de las Resoluciones 187 de 27 de marzo de 2015, y 009 de 8 de enero de 2016, de las cuales se derivó según el ejecutante a su favor el reconocimiento y pago de acreencias laborales ocasionadas de la reclamación administrativa resuelta por la entidad ejecutada.

El Despacho reconoce que el artículo 297.4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo precisa que constituyen título ejecutivo, entre otros, *“Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar”*. Sin embargo, esta disposición no puede verse y aplicarse de manera aislada.

Al respecto, su efecto útil y correcta aplicación está determinada y depende de la regla especial de competencia para esta jurisdicción establecida en el artículo 104 del CPACA, que regula de manera expresa los asuntos que podrán ser objeto de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa.



Respecto de los procesos ejecutivos, el numeral 6 ibídem estableció expresamente que esta jurisdicción conocerá de aquellos provenientes de:

- **Condenas impuestas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción.**
- **Laudos arbitrales en que hubiera sido parte una entidad pública.**
- **Contratos celebrados por las anteriores entidades.**

Conforme con lo anterior, la jurisdicción contenciosa únicamente conocerá los procesos ejecutivos enlistados en el numeral 6 cuando se generen de los 3 eventos ya expuestos.

De lo anterior se entiende, que, la norma en cita no atribuyó al conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la ejecución de actos administrativos cuando se aportan como título ejecutivo, excepto en materia de ejecución de contratos estatales en los términos de los artículos 75 de la Ley 80 de 1993 y 297.3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Según este último artículo, prestan mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, el acto que declara el incumplimiento, el acta de liquidación o cualquier acto proferido en virtud de la ejecución contractual, siempre y cuando en ellos consten obligaciones claras, expresas y exigibles. Tales actos deberán aportarse en copia auténtica y con constancia de ejecutoria y a ellos es que hace referencia el artículo 297.4 ibídem porque, se reitera, esta jurisdicción no tiene a su cargo el trámite de juicios ejecutivos derivados de actos administrativos distintos a los provenientes de la ejecución contractual.

Igualmente, no se desconoce que, tal como lo dispone el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de *“las controversias y litigios originados en actos, (...), sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas”* así como de *“los relativos a la relación legal y reglamentarias entre los servidores públicos y el Estado (...)”*. No obstante, tales criterios no comportan la relevancia jurídica suficiente para atribuir el conocimiento de la ejecución forzada del caso de marras a esta jurisdicción. Nótese que el primero de ellos refiere a *“controversias”* y *“litigios”* cuya fuente sea un acto –administrativo– y el segundo, a los conflictos suscitados con ocasión de la relación entre los servidores públicos y el Estado.

Los anteriores criterios refieren propiamente al debate, al litigio, a la controversia, al conflicto, en otras palabras, al juicio declarativo o de cognición que se suscita cuando se debate la legalidad de un acto administrativo en torno al reconocimiento de un derecho. Luego, no corresponden con los relativos a la naturaleza de la pretensión ejecutiva y en nada se compadecen con la esencia de la ejecución judicial forzada, aun cuando haya lugar a la proposición de excepciones de mérito. Precisamente, el proceso ejecutivo se caracteriza por la ausencia de debate en cuanto al reconocimiento del derecho que se invoca, por cuanto no requiere previa declaración. Ya se encuentra reconocido e incorporado en el título ejecutivo. Es por ello que, en el artículo 104.6 del CPACA se regularon taxativamente los 3 eventos en que es dable adelantar y tramitar en esta jurisdicción un proceso ejecutivo.

No puede omitirse que las normas procesales –*como aquellas que regulan la asignación de la jurisdicción y la distribución de las competencias*– son de orden público, de obligatoria observancia y *“en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios (...)”*. Así lo determina el artículo 13 del Código General del Proceso. Pero, además, esta clase de normas –*de jurisdicción y de competencia*– están estrechamente relacionadas con garantías de estabilidad *ius fundamental*, tal como aquella que propende por el respeto al juez



natural, prevista en el artículo 29 superior¹. A partir de ellos, y en observancia del principio de legalidad, corresponde exclusivamente al legislador establecer y regular el ejercicio de la jurisdicción y la administración de justicia en determinadas porciones del territorio.

A juicio del Despacho, en virtud de la reserva de ley atribuida en la materia al legislador, fue que en artículo 2.5 del CPT y de la SS se estableció dentro de las reglas de competencia general de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, la referente a *“La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.”* En igual sentido, al regular el proceso ejecutivo, el artículo 100 *ibídem* señala que *“Será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral firme.”* En contraposición al contenido del artículo 104.6 del CPACA, la norma en sí consagra el juicio ejecutivo laboral derivado de los actos administrativos.

Lo expuesto, además de ser criterio establecido por el legislador, encuentra respaldo en múltiples pronunciamientos de distintos órganos de cierre. A partir de estos, se destaca que, en asuntos como el presente, la jurisdicción no se determina por la naturaleza de la relación legal y reglamentaria y/o por tratarse de una entidad pública, sino por la clase del asunto, en otras palabras, por la fuente del título.

En tal sentido, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de la ejecución de actos administrativos derivados de la ejecución de contratos estatales, mientras que, a la ordinaria en su especialidad laboral corresponde la ejecución de las obligaciones que surjan en virtud de la relación laboral y que se encuentran contenidas en documentos que provengan del empleador. Ello para resaltar que, dado el carácter especializado de la jurisdicción contenciosa administrativa, su intervención tiene lugar cuando existe debate y controversia en relación con los derechos de los servidores públicos, más no cuando estos ya se encuentran debidamente reconocidos. Evento en el cual, es la jurisdicción ordinaria laboral la encargada de su ejecución.

Se trae a colación la sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007², al referirse sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria al pago tardío de las cesantías, la Sala Plena del Consejo de Estado resaltó que, si existe un acto administrativo que dé cuenta de la certeza del derecho y de la sanción, la vía procesal adecuada para obtener el pago es el proceso ejecutivo ante la especialidad laboral. Así fue reiterado posteriormente en sentencia de 4 de mayo de 2011³ y de 23 de julio de 2014⁴.

Así mismo, al resolver conflictos negativos de jurisdicción, la anterior Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura manifestó en múltiples oportunidades que, el cobro de obligaciones contenidas en actos administrativos, aun cuando se trate de servidores públicos, debe llevarse por el proceso ejecutivo, pues *“(…) la acreencia laboral que reclama la demandante, fue reconocida por la Secretaría de Educación Municipal de Valledupar, con cargo al*

¹. También en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

². Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 27 de marzo de 2007. Rad. 76001-23-31-000-2000-02513-01 (2777-04), C.P. Jesús María Lemos Bustamante.

³. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de mayo de 2011. Exp: 190012331000199802300-01. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁴. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de julio de 2014. Exp: 730012331000200000825-01. C.P. Carlos Alberto Zambrano.



*Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pero teniendo en cuenta que no se está discutiendo la legalidad de ese acto administrativo sino del cumplimiento del mismo, resulta indudable que la competencia para conocer del asunto recae en la jurisdicción ordinaria*⁵. De igual forma, en decisión del 22 de enero de 2014, la misma corporación reiteró el criterio acogiendo la posición unificada del Consejo de Estado⁶, así como en providencia del 20 de mayo de 2015⁷.

Doctrina autorizada también ha sostenido que aquellos actos administrativos distintos de los provenientes de la ejecución contractual no son ejecutables ante esta jurisdicción. En cuanto al listado de títulos ejecutivos contenidos en el artículo 297 del CPACA se ha señalado que:

“Frente a los numerales 1, 2 y 3 del artículo, no hay duda que son títulos de recaudo ejecutables ante la jurisdicción de los contencioso administrativa, pues así está consagrado en el numeral 6 del artículo 104 del CPACA. No ocurre lo mismo respecto del numeral 4, es decir, sobre la ejecución de los actos administrativos donde consten obligaciones a cargo de una entidad estatal y no a su favor (laborales, pensionales, multas, sanciones urbanísticas, etc). Este listado incluido en el artículo 297, así como lo señalado en el artículo 98 del mismo CPACA, enumeran cuáles son los títulos que prestan mérito ejecutivo, pero en forma alguna asignan competencia procesal, pues por un lado existe una norma procesal especial que se encarga de esta tarea, esto es el artículo 104 y por otro lado, porque el artículo 297 in fine, solo define qué se entiende por título ejecutivo para los efectos del CPACA, mas no tiene la virtud de atribuir competencia para su conocimiento a la jurisdicción contenciosa administrativa.

(...)

En este orden de ideas, no es viable que el juez administrativo conozca de procesos ejecutivos basados en actos administrativos de cualquier naturaleza donde conste una obligación insatisfecha a cargo de una entidad pública, con excepción de aquellos actos administrativos dictados en la actividad contractual, pues por originarse en los contratos celebrados por dichas entidades, la jurisdicción contenciosa administrativa, si debe conocer de la ejecución de las obligación que consten en actos administrativos de carácter contractual⁸. Negrilla propia.

La doctrina también ha señalado, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la regla general de competencia en materia de ejecutivos radica en la jurisdicción ordinaria especialidad civil y, excepcionalmente en la especialidad laboral –*como acontece en los casos de actos administrativos que reconocen prestaciones laborales*-. Para la jurisdicción de lo contencioso administrativo existe y se aplica una regla especial, taxativamente definida según las subreglas del numeral 6 del artículo 104 del CPACA.

En razón a los argumentos traídos a colación, es la jurisdicción ordinaria la competente para conocer del presente proceso ejecutivo, toda vez que, con la demanda se pretende el pago de acreencias laborales presuntamente reconocidas por la entidad ejecutada en actos administrativos, teniendo la competencia la especialidad laboral, como se dijo, al margen de que se encuentren involucrados

⁵. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Decisión del 24 de julio de 2013. Exp. 11001010200020130053400. M.P: María Mercedes López

⁶. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Decisión del 22 de enero de 2014. Exp. 11001010200020130285900. M.P: Pedro Alfonso Sanabria.

⁷ Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Decisión del 20 de mayo de 2015. Exp. 11001010200020150030900

⁸. Rodríguez, Mauricio. La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. 4ª edición. 2013. P 413-415



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA
Expediente No.: 11001-33-35-010-2020-00212-00

empelados y/o entidades públicas, pues el criterio definitorio de la jurisdicción competente es el origen del título, por tal razón, como lo impone el artículo 168 del CPACA y en atención al factor cuantía y territorial según las previsiones de los artículos 4, 5 y 8 del CPT y de la SS, se ordenará la remisión de las diligencias ante los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá.

Por lo anterior, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,

iii. Resuelve:

Primero: DECLARARSE incompetente este Despacho para conocer de la presente demanda, según las razones expuestas.

Segundo: Por la Secretaría del Juzgado, enviar el expediente a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, para que por su conducto sea remitido a los **Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá – Reparto**.

Tercero: Por Secretaría, déjense las constancias y registros pertinentes.

Cuarto: En caso de que no sean aceptados los argumentos expuestos por el Juez Laboral de reparto, se propone el conflicto de jurisdicción el cual será resuelto por la Corte Constitucional, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 del acto legislativo 2 de 2015.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**AUGUSTO LLANOS RUIZ
JUEZ**

A.G

Firmado Por:

Augusto Llanos Ruiz
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
010
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 46b172012c9c8f8b4fc4ed03665ca7d65aea780289d9cca53bc27832e5e6ca2d

Documento generado en 19/05/2022 12:29:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>