



**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICADO:** 25269-33-33-001-2019-00238-00  
**DEMANDANTE:** MARIA LIGIA MOYANO  
**DEMANDADO:** CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES  
**ASUNTO:** Auto propone conflicto de competencia

Facatativá, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020)

---

## 1. ASUNTO A RESOLVER

Se encuentra al Despacho, para resolver sobre su admisión, la demanda interpuesta por MARIA LIGIA MOYANO, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (L.1437/2011), en contra de la CAJA DE RETIROS DE LAS FUERZAS MILITARES-CREMIL.

No obstante, revisado su contenido, se advierte que hay lugar a declarar la falta de competencia por lo que se procederá a proponer conflicto negativo de competencias con base en las siguientes,

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Lo que se demanda

La demanda plantea las siguientes pretensiones:

1. Declarar la Nulidad del acto administrativo completo [sic] integrado así:
  - 1.1. La Resolución No. 3019 de 2016 por medio de la cual se declara una deuda por la suma de \$25.235.590 en favor de CREMIL a cargos de MARÍA LIGIA MOYANO en su calidad de beneficiaria de la asignación de retiro del SS (RA) EJC MARIO ENRÍQUEZ CORONEL.
  - 1.2. Auto No. 33 del 03 de marzo de 2017 proferido por el grupo de Jurisdicción Coactiva de CREMIL, por medio del cual se ordenó efectuar descuentos de la asignación de retiro reconocida en sustitución a MARÍA LIGIA MOYANO.
  - 1.3. Auto No. 87 del 15 de junio de 2017, proferido por el Grupo de Jurisdicción coactiva de CREMIL, a través del cual se libró mandamiento de pago contra MARÍA LIGIA MOYANO por la suma de 25.235.590, más intereses civiles moratorios causados.
  - 1.4. Auto No. 210 del 06 de junio de 2018, proferido por el Grupo de Jurisdicción Coactiva de CREMIL, con el cual se dictó auto de

continúese con la ejecución de la obligación declarada en la Resolución No. 3019 del 26 de abril de 2016 en contra de MARÍA LIGIA MOYANO, por la suma de \$ 25.235.590, más intereses civiles moratorios causados desde el 6 de mayo.

2. Como consecuencia de la anterior, y a título de restablecimiento ordenase al grupo de Prestaciones Sociales y Grupo de Medidas de Embargos y Acreedores de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares o a quien corresponda, reintegrar los dineros que se han descontado y retenido de la asignación de sustitución pensional recibida por la señora MARÍA LIGIA MOYANO como consecuencia del proceso de cobro coactivo No. 887-2016.
3. Como consecuencia de la primera declaración y a título de restablecimiento, ordenarse al Grupo de Prestaciones Sociales y Grupo de Medidas de Embargos de Acreedores de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares o a quien corresponda, reintegrar los dineros que se han descontado y retenido de la asignación de la sustitución pensional recibida por la señora MARÍA LIGIA MOYANO como consecuencia del proceso de cobro coactivo No 887-2016.

(...)”

## **2.2. Hechos relevantes plasmados en la demanda**

Los hechos que expuso la demandante y que el Despacho considera relevantes para decidir se sintetizan así:

1. Al señor Mario Enríquez Coronel (q.e.p.d), se le reconoció asignación de retiro, por medio de la Resolución n.º 62221 de 1977; el señor Enríquez falleció el 21 de octubre de 2013.
2. Mediante Resolución n.º 9124 de 2013 CREMIL le otorgó a la señora MARÍA LIGIA MOYANO, en su condición de cónyuge sobreviviente del señor Enríquez Coronel, la sustitución de la asignación de retiro.
3. Mediante sentencias de 25 de agosto de 2003 y 25 de febrero de 2004 proferidas por el Tribunal Administrativo de Magdalena, se condenó a la entidad demandada CREMIL, al reconocimiento y pago de la prima de actualización dentro de la asignación de retiro al señor Mario Enríquez Coronel (q.e.p.d.), con base en ello se expidió la Resolución n.º 1488 de 18 de mayo de 2004 ordenando pagar la suma de cinco millones veintiocho mil cuatrocientos nueve pesos (\$5.028.409), iniciando posteriormente proceso ejecutivo a fin de obtener cumplimiento en el pago de la obligación.
4. El 4 de julio de 2008 el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad de Santa Marta, impartió aprobación a la liquidación del crédito por la suma de tres mil cuatrocientos setenta y siete millones ciento catorce mil cuatrocientos sesenta y ocho pesos (\$ 3.477.114.468), a favor de los ejecutantes entre los que se encontraba el señor Enríquez Coronel (q.e.p.d.), al cual le correspondió la suma de veinticinco millones doscientos treinta y cinco mil quinientos noventa pesos (\$25.235.590).
5. Mediante auto de 24 de agosto de 2009 el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, decretó el embargo y secuestro de los dineros de las cuentas corrientes, de ahorro y CDT's y a cualquier título bancario a la entidad demandada CREMIL, señalando como suma limite tres mil cuatrocientos setenta y siete millones ciento catorce mil cuatrocientos sesenta y ocho pesos (\$ 3.477.114.468).

6. El 22 de enero de 2009 el Consejo de Estado Sección Segunda – Subsección A, con ponencia del Mg. Eduardo Gómez Aranguren ordenó conminar al señor Mario Enríquez Coronel (q.e.p.d) y otros a restituir los dineros recibidos con ocasión del proceso ejecutivo, más los intereses causados y los valores por concepto de agencias en derecho.
7. El 27 de septiembre de 2013 el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta dio cumplimiento a lo dispuesto por el Consejo de Estado.
8. Mediante Resolución n.º 3019 de 2016, CREMIL resolvió “*Declarar una deuda a favor de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, por concepto de los dineros pagados sin corresponder a favor del señor SS (RA) EJE MARIO ENRÍQUE CORONEL (...) correspondiente a la suma de VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL QUIENIENTO NOVENTA PESOS M/CTE (\$ 25.235.590)*”, junto con los intereses causados sobre esa suma, el acto dispuso que la deuda declarara era contra la señora María Ligia Moyano en condición de beneficiaria única de la prestación del señor Enríquez Coronel.
9. El Grupo de Cobro Coactivo de CREMIL expidió el Auto n.º 33 de 3 de marzo de 2017, a traes del cual se ordenó medida cautelar de descuento a la sustitución de asignación reconocida a la señora Moyano, limitándola a la suma de veinticinco millones doscientos treinta y cinco mil quinientos noventa pesos (\$25.235.590).
10. El 15 de junio de 2017 el Grupo de Jurisdicción Coactiva de CREMIL emitió Auto de Mandamiento de Pago n.º 87 en contra de la señora María Ligia Moyano por la suma de veinticinco millones doscientos treinta y cinco mil quinientos noventa pesos (\$25.235.590), más los intereses civiles moratorio a la tasa del 6% anual desde el 6 de mayo de 2016, hasta que se efectuó el pago.
11. El 6 de junio de 2018 mediante auto de 210de 6 de junio de 2018 el Grupo de Jurisdicción Coactiva de Cremil profirió auto de continúese con la ejecución.

### **2.3. Tesis del Despacho**

Se sostendrá, por un lado, que en el presente asunto se configura el escenario para proponer conflicto negativo de competencias frente al Juzgado Administrativo 55 de Bogotá, por lo que resulta procedente remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que decida el conflicto.

#### **2.3.1. Esquema metodológico para respaldar la tesis**

En efecto, para sustentar la tesis planteada, se desarrollarán, en su orden, las siguientes premisas: **(i)** se analizará lo atinente al procedimiento administrativo de cobro coactivo, **(ii)** se verificarán las reglas establecidas en la L.1437/2011 en materia de competencia, con lo cual se **(iii)** justificará el envío del expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

##### **a. Procedimiento administrativo de cobro coactivo.**

La Corte Constitucional<sup>1</sup>, ha explicado que la Jurisdicción Coactiva comporta “*un privilegio exorbitante de la administración que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales*”.

En lo que respecta a tal facultad, en principio, se conocía, por definición, como un mecanismo administrativo por medio del cual la Autoridad Nacional de Impuestos cobra, por sí misma, las obligaciones que tuviere a su favor, por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones (art. 823 Estatuto Tributario); posteriormente, con el artículo 66 de la L.383/1997<sup>2</sup>, los municipio y distritos se acogieron a las normas del Estatuto Tributario para el cobro de las obligaciones de los contribuyentes en lo que respecta a tributos de carácter municipal.

En virtud de la L.1066/2006<sup>3</sup>, se establecieron obligaciones a cargo de las entidades públicas que tienen cartera a su favor; así el artículo 2° señaló:

OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE TENGAN CARTERA A SU FAVOR. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.
2. Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna.
3. Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad.
4. Contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras, si es del caso, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para la realización de acuerdos de pago con otras entidades del sector público.
5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.
6. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación.
7. Regularizar mediante el pago o la celebración de un acuerdo de pago las obligaciones pendientes con otras entidades públicas a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley. (...)

---

<sup>1</sup> CConst. C-666/2000, Jun. 8/2000, e. D-2706, J. Hernández

<sup>2</sup> Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

Ahora bien, en lo que respecta al procedimiento aplicable para el ejercicio del cobro coactivo administrativo por parte de las entidades públicas objeto de regulación de la L.1066/2006, el artículo 5° del D.4473/2006<sup>4</sup>, señaló:

PROCEDIMIENTO APLICABLE. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita.

La L.1437/2011<sup>5</sup> reguló, en el título IV, el Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo, ratificando así la potestad de que goza la administración para efectuar directamente el cobro coactivo de las obligaciones a su favor, en su artículo 100 se establecieron las reglas de procedimiento, que pueden sintetizarse así:

- 1) Los procedimientos de cobro coactivo regidos por las leyes especiales se seguirán por lo dispuesto en ellas,
- 2) En ausencia de procedimientos especiales de cobro, deberá aplicarse el título IV de la L. 1437/2011 artículos 98 a 101, las disposiciones contenidas en el Libro V, Título VIII del Estatuto Tributario, artículos 823 a 843-2,
- 3) En lo no previsto en el Estatuto Tributario o en leyes especiales, se aplicarán las reglas del procedimiento de la primera parte de la L.1437/2011,
- 4) En lo no previsto en la primera parte, se aplicará lo relativo a la L.1564/2012 – proceso ejecutivo singular.

Según la ley y, por desarrollo jurisprudencial, son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, algunas decisiones dictadas en el marco de los procesos administrativos de cobro coactivo; así, deberá verificarse el contenido del acto acusado y su naturaleza, conforme con el artículo 101 *ejusdem* para dicha determinación.

Con lo anterior, puede concluirse que solo son demandables ante ésta jurisdicción los actos que deciden excepciones, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito; no obstante, la Jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, ha ampliado el control judicial a otros actos administrativos que, si bien, son dictados en el curso de un proceso administrativo de cobro coactivo, no persiguen la simple ejecución de la obligación, la sección Cuarta del Consejo de Estado, a propósito del tema, ha señalado:

Siguiendo el anterior criterio, se ha dado curso a demandas contra otros actos administrativos diferentes de los enunciados en el artículo 835 del Estatuto Tributario, en la medida que constituyan decisiones diferentes a la simple ejecución de la obligación tributaria, porque crean una obligación distinta, como ocurre con los actos de liquidación de costas o el que fija fecha para la diligencia de remate, entre otros eventos. Pero lo anterior, no significa que todo acto que se profiera dentro del proceso administrativo de cobro sea susceptible de control jurisdiccional, pues ello sólo es predicable frente a decisiones definitivas que creen, modifiquen o extingan

---

<sup>4</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006

<sup>5</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

<sup>6</sup> CE 4, Ene. 27/2007, e.14949, L. López.

una situación jurídica determinada, ya que de acuerdo con el artículo 833-1 del Estatuto Tributario las actuaciones dentro de este proceso son de trámite. Es oportuno precisar que la finalidad del proceso administrativo coactivo es hacer efectivo el cobro de la obligación, no se discuten derechos, se ejecutan los actos que se convierten en títulos suficientes e idóneos para tal fin. En este orden de ideas, dentro del proceso coactivo que adelanta la Administración tributaria se profieren actos administrativos susceptibles de control judicial por expresa disposición legal, otros que crean, modifican o extinguen una situación jurídica diferente de la que se ejecuta, contra los que es posible ejercer el control de legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; pero así mismo se profieren otros actos sobre los cuales no es procedente ejercer este control, por ser de trámite.

Lo anterior implica que puedan ser objeto de control judicial otros actos administrativos expedidos por la administración dentro del proceso de cobro coactivo, sin que ello lleve al rechazo *in limine* de la demanda, cuando con las pretensiones se persigan, además de los actos expresamente señalados en la norma, otros actos administrativos, porque eventualmente crean una obligación distinta, como es el caso de la liquidación del crédito o de las costas.<sup>7</sup>

En este orden, respecto al control contencioso que recae sobre las decisiones de la administración en el proceso de cobro coactivo, es importante resaltar que la competencia de la Jurisdicción frente a los proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, consiste en analizar la legalidad de los actos administrativos enjuiciados, sobre los cuales se pretende la declaratoria de nulidad, mas no la nulidad del proceso, menos tratándose de procesos de cobro coactivo, puesto que estos tienen su propio procedimiento.

#### **b. Del conflicto de competencias – reglas de la L.1437/2011**

El artículo 158 de la L. 1437/2011 establece el procedimiento que deberá seguirse en caso de que se presente conflicto de competencias en el contencioso administrativo, para el caso de interés, la norma precitada señala que: *“Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el Tribunal Administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.”*

De conformidad con lo anterior, corresponde al Tribunal Administrativo del Distrito Judicial respectivo, resolver los conflictos de competencia entre Jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa pertenecientes a un mismo Distrito Judicial.

En torno a la competencia funcional para decidir controversias como la que se plantea, vale decir que aquella se encuentra sustentada en el art. 41 de la L.270/1996<sup>8</sup>.

#### **c. Caso concreto**

En el caso bajo estudio, en respetuoso disenso con la posición del Juez 55 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, el

---

<sup>7</sup> CE4, Oct. 29/2009, e. 16970, H. Romero.

<sup>8</sup> Estatutaria de la Administración de Justicia

suscrito considera que el proceso debe ser asumido por el Juez de aquel circuito a quien le correspondió el reparto inicial o, de no ser así, por el Juez de la Sección Cuarta para asuntos Tributarios de ese circuito judicial, ello por cuanto el problema jurídico que surge del escenario propuesto por la demandante no comporta un asunto de carácter laboral.

Como se advierte, de los hechos de la demanda y de la lectura juiciosa de sus pretensiones, hacia donde se orienta la solicitud de la demandante es a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo complejo, compuesto por varios actos que la entidad demandada adelantó dentro del proceso administrativo de cobro coactivo surtido en contra de la señora Moyano, de los cuales se resalta el **Auto n.º 216 de 6 de junio de 2018 que ordenó continuar con la ejecución de la obligación declarada en la Resolución n.º 3019 del 26 de abril de 2016**, decisión administrativa que, según señala el artículo 101 *Ib.* es susceptible de ser demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Vale señalar que el apoderado demandante, en escrito que obra a folio 31 del plenario, presentó recurso de reposición frente al auto de 19 de febrero de 2019, decisión en la que el Juez 55 Administrativo, infiriendo que se trataba de un asunto de carácter laboral, requirió a la entidad demandada para que certificara el último lugar donde el señor Mario Enríquez Coronel, prestó sus servicios.

No obstante, se echa de menos la decisión sobre ese particular, es decir, el recurso de reposición en el que, entre otras, el apoderado demandante insistió en que el asunto sometido ante la jurisdicción no es de carácter laboral y por tanto no es procedente el requerimiento a la entidad, se encuentra pendiente de decisión.

Aunado a ello, a folio 35 obra solicitud del apoderado demandante en la que eleva solicitud ante el Juez 55 Administrativo de Bogotá para que remita el proceso al conocimiento del Juez de la Sección Cuarta -reparto- atendiendo, como lo advierte, la naturaleza del asunto, que, se insiste, no es laboral.

Considera el suscrito que la CREMIL, en su calidad de entidad pública, que tiene a su cargo el ejercicio de funciones públicas y administrativas, esta investida de la facultad para adelantar procesos de cobro coactivo, en procura del cumplimiento de las obligaciones en su favor y, aunque la obligación que generó el procedimiento administrativo de cobro coactivo por parte de la CREMIL tuvo origen en una situación de carácter laboral lo que, en principio, podría llevar a pensar que la competencia pertenece a este circuito judicial por haber sido éste, el último lugar de trabajo del señor Mario Enrique Coronel (q.e.p.d), lo cierto es que el procedimiento adelantado por la CREMIL corresponde al procedimiento administrativo consagrado en el artículo 98 y subsiguientes de la L.1437/2011, como parte de las funciones de las entidades públicas definidas en el artículo 104 *ejusdem*, esto es, el deber de recaudo de las obligaciones de las que son acreedoras y, como ya se ha mencionado, las pretensiones de la demanda están direccionadas a declarar la nulidad de un acto administrativo complejo que contiene las decisiones que la entidad demandada ha tomado con base a el procedimiento descrito previamente.

Así las cosas, es razonable concluir que no es competente, este Juzgado, para tramitar el asunto, como quiera que, al remitir el asunto al circuito

judicial de Facatativá, se pretermitieron las reglas de competencia en razón del factor territorial, puntualmente, aquella según la cual la competencia se determinará por el lugar donde se expidió el acto o por el domicilio de la demandante (num. 2 art. 156 L.1437/2011), lo que en cualquier caso es, para este asunto, Bogotá.

### **3. DECISIÓN JUDICIAL**

Este Juez, teniendo en cuenta las disposiciones de la L.1437/2011, de conformidad con la parte motiva de esta providencia, considera que el Juez 55 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda es el competente, por ello propondrá conflicto negativo de competencias.

En mérito de lo expuesto el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA** para conocer del proceso de la referencia, según los argumentos expuestos por la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: PROPONER** conflicto negativo de competencia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y frente al Juzgado 55 Administrativo de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la L.1437/2011, y artículo 41 de la L.270/1996.

**TERCERO:** REMITIR, por Secretaría, el presente asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para lo de su competencia.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ**  
Juez

I-00

Firmado Por:

**ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ**  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA

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

Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicado: 25269-33-33-001-2019-00238-00  
Demandante (S): MARÍA LIGIA MOYANO  
Demandado (S): CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES – CREMIL

---

Código de verificación:

**195b1a8367816701c3291bd8c424c9081bdda7deb039dbff5b79d6598a849033**

Documento generado en 23/11/2020 05:23:30 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**