



Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Juzgado Primero Laboral Circuito de Funza - Cundinamarca
j01lctofunza@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 11 # 8-60 Piso 2
Funza - Cundinamarca

Funza, Cundinamarca. Junio dos (2) de dos mil veintitrés (2023)

EJECUTIVO LABORAL- PRIMERA INSTANCIA - (APORTES PARAFISCALES) - 25286-3105-001-2023-00110-00
DEMANDANTE: SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MOSQUERA

El presente asunto ha ingresado al despacho con el fin de que se provea respecto a la asunción de la competencia, para lo cual es preciso tener en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Proveniente del Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá han arribado las presentes diligencias, comoquiera que tal autoridad judicial se declaró carente de competencia para asumir el conocimiento de este asunto, apartándose de la posición asumida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en procesos similares, fundándose para ello en los siguientes pilares:

- i) La inaplicabilidad del art. 110 del C.P.T. y de la S.S. por ser parte del texto original del decreto 2158 de 1948, periodo histórico en que refiere la funcionaria de Bogotá, el Instituto de Seguros Sociales «*no tenía cobertura en todo el territorio nacional*», lo que motivó la posibilidad de demandar en el municipio donde se ubicaba la mencionada entidad de seguridad social, sin importar el lugar donde se ubica el domicilio del «*empleador ejecutado*».
- ii) La violación del derecho de defensa que le asiste al empleador al tenerse que defender en un lugar «*extraño*» a su domicilio, sin ello represente una «*mayor eficacia en la protección del derecho a la Seguridad Social*», lo cual, en suma, desconoce la capacidad que tienen las AFP de «*demandar en cualquiera de los municipios en los que tiene operación*», y el hecho que la posición de la Corte ignora que los «*actuales códigos de procedimiento*» protegen como garantía al debido proceso conforme está «*consagrado en los art. 28 del C.G.P. y 5 del CPT y SS*» que la competencia radique en el lugar donde se ubique el domicilio del demandado.
- iii) La aplicación del art. 110 del C.P.T. y de la S.S. conforme ha considerado la Corte, ignora que, que los cuatro fondos de pensiones que funcionan en el país, tienen su domicilio en las ciudades de Medellín y Bogotá, lo cual, indefectiblemente «*genera congestión judicial*», pues argumenta que ello centraliza el conocimiento de tales asuntos en los jueces de tales ciudades.

Así las cosas, dicha autoridad se declaró sin competencia, comoquiera que, según sus razonamientos, el conocimiento del presente asunto recae en cabeza de este estrado judicial en virtud del art. 5 del C.P.T. y de la S.S., debido a que esta norma la que debe aplicarse.

CONSIDERACIONES

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en recientes pronunciamientos, tales como en los autos AL 984, 981, 978 y 980 de 2023, como por citar algunos de estos, ha establecido sendos lineamientos para asignar la competencia de los procesos ejecutivos laborales que son incoados por la Entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones con el objeto de efectuar el recaudo de los aportes que por concepto de pensiones adeudan los empleadores morosos.

Tales lineamientos, han sido establecidos por la Corte, sustentado en que, aun cuando no existe norma *«expresa que defina la regla de competencia territorial para conocer del trámite de la acción ejecutiva promovida por las diferentes administradoras de fondos de pensiones del régimen de ahorro individual»*, la aplicación del art. 110 del C.P.T. y de la S.S. resulta posible dada en virtud del *«principio de integración normativa que gobierna las normas procedimentales»*, pues ha de atenderse que, para la época en que se expidió el Decreto 2158 de 1948 la única entidad de seguridad social era el Instituto de Seguros Sociales.

Al respecto, es preciso señalar que, la norma es aplicada por la Corte, además, porque la finalidad de esta, es el recaudo de los aportes al Sistema de Seguridad Social, lo cual es aplicable no solo al extinto Instituto de Seguro Social – *Hoy Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones* -, sino a cualquier actor del Sistema, así sean estos privados, en virtud de la integración normativa, ante la inexistencia de una norma que regule la competencia en este tipo de asuntos.

Ahora bien, conforme dispone el art. 7 del C.G.P. – *norma aplicable por remisión del art. 145 del C.P.T. y de la S.S.* – *«los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley»*, y *«deberán tener en cuenta, además, la equidad, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina»*, imponiendo como deber de tales funcionarios, *«cuando se aparte de la doctrina probable»* explicar *«clara y razonadamente»* los fundamentos en que se sustenta.

Del mencionado artículo reluce el concepto de *«doctrina probable»*, la cual fue definida por la Corte Constitucional en sentencia C-537 de 2010 como *«como una técnica de vinculación al precedente después de presentarse una serie de decisiones constantes sobre el mismo punto. Esta técnica tiene antecedentes en el derecho romano en lo que se llamaba la perpetuo similiter judicatarum»*, la cual, cuando emana de la Corte Suprema de justicia tiene una fuerza normativa que proviene *«(1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla y de su función como órgano encargado de unificar la jurisprudencia ordinaria; (2) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad frente a la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades; (3) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (4) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretende regular»*.

El concepto legal de la «*doctrina probable*», ha evolucionado en Colombia a lo largo de la existencia de su vida Republicana; así las cosas, conforme al art. 4 de la Ley 169 de 1896 se tenía por «doctrina probable»

Al respecto, ha de precisarse que, el concepto de «*doctrina probable*» ha evolucionado en Colombia, de la siguiente forma:

- i) El art. 39 de la Ley 61 de 1886 introdujo el concepto de doctrina probable, y la definió como «*las declaraciones que las misma Corte haga, en tres decisiones uniformes, para llenar los vacíos que ocurran, es decir, en fuerza de la necesidad de que una cuestión dada no quede sin resolver por no existir leyes apropiadas al caso.*».
- ii) Luego, mediante el art. 10 de la Ley 153 de 1887 dispuso que «*en casos dudosos*» se aplicaría la «*doctrina legal mas probable*», la cual correspondía a «*tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho*»
- iii) Posteriormente, el art. 371 de la Ley 105 de 1890, varió un poco el concepto que se tenía respecto a la doctrina probable de acuerdo con la Ley 61 de 1886, definiéndola como «*las declaraciones que la misma Corte haga en dos decisiones uniformes para llenar los vacíos que ocurran, es decir en fuerza de la necesidad de que una cuestión dada no quede sin resolver por no existir leyes apropiadas para el caso.*».
- iv) De acuerdo con el art. 4 de la Ley 169 de 1896, constituía doctrina probable «*Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho*» aplicables por los jueces en casos análogos.
- v) Tal disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-836 de 2001, imponiendo el deber a los Jueces de la República de explicar las razones por las que se apartan de la doctrina probable cuando así proceden.
- vi) Tal razonamiento de la Corte Constitucional, fue plasmado como norma en el art. 7 contenido en la Ley 1564 de 2012 – *Código General del Proceso* -.

Así las cosas, la doctrina probable, si bien corresponde a un criterio auxiliar, es de obligatorio acatamiento por los jueces de la república, a tal punto que se deben indicar fundadamente las razones por las que eventualmente se apartan de esta; la Corte Constitucional en sentencia C-836 de 2001 señaló que el acto de apartamiento de la doctrina probable supone una carga argumentativa de mayor exigencia para los «*jueces inferiores*» lo que supone un ejercicio serio y realmente motivado, tendiente a derruir la aplicación de tal doctrina para un caso en concreto.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha emitido cerca de un centenar de autos en los que ha sentado un precedente acerca de la asignación de competencia frente a los procesos ejecutivos incoados por entidades pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en

pensiones, trazando como regla que esta se asigna teniendo en cuenta «*el lugar del domicilio de la entidad de seguridad social o el de aquel donde se adelantaron las gestiones de cobro, **entendiéndose como tal, el sitio en el que se profirió la resolución o el título ejecutivo correspondiente que puede coincidir con aquel***» (Auto No. AL3273 de 13 de julio de 2022 con ponencia del Honorable Magistrado Fernando Castillo Cadena), lo cual, sin dudas, se constituyen en una doctrina probable.

Y si bien la Juez de Bogotá expone sus argumentos para apartarse de la doctrina probable definida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en criterio de esta juzgadora, no logra tal finalidad, pues no tiene en cuenta que, los fundamentos expuesto por la Corporación de cierre de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, no nacen del capricho de imponer una carga adicional a unos jueces frente a otros, sino que, en virtud del art. 145 del C.P.T. y de la S.S. ha decidido aplicar el art. 110 ibidem a todos los asuntos que han de tramitarse por la senda del proceso ejecutivo con el objeto de recaudar los aportes al Sistema General de Seguridad Social en pensiones.

Y es que el mencionado art. 145 del C.P.T. y de la S.S. señala que:

*«A falta de disposiciones especiales en el procedimiento del trabajo, **se aplicarán las normas análogas de este Decreto**, y, en su defecto, las del Código Judicial»* (subrayas y negritas fuera del texto original)

Ello es importante, porque conforme ha explicado la Sala de Casación Laboral en sus múltiples providencias, no existe una norma expresa que regule la asignación de competencia de los procesos ejecutivos tendientes a obtener el pago de los aportes adeudados por los empleadores a los Fondos privados de pensiones; por lo que, existiendo una norma en el Código Procesal del Trabajo que, aunque dirigida a establecer la competencia en tratándose de los asuntos en los que funge como demandante el extinto Instituto de Seguro Social, esta es aplicable por remisión analógica, a los asuntos en los que funge como demandante los fondos privados de pensiones para el recaudo de los mencionados aportes parafiscales, al no existir una disposición especial en la misma codificación.

Nótese que, el mencionado art. 145 del C.P.T. y de la S.S., dispone que, ante la ausencia de norma especial que regule un aspecto específico, primero se acude a las normas análogas contenidas en el Decreto 2158 de 1948, y solo, que no haya norma que pueda ser aplicada de manera análoga, se acude al Código Judicial, hoy Código General del Proceso.

Lo anterior es tan importante, porque uno de los argumentos expuestos por la Juez Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, es precisamente que el art. 28 del C.G.P. y otra disposición que no viene al caso la cual está contenida en el Código Contencioso Administrativo, tiene como fundamento la asignación de la competencia en razón al domicilio del demandado, pasando por alto que, tales normas son inaplicables al existir el art. 110 del C.P.T. y de la S.S., la cual ante la ausencia de una norma especial, debe ser aplicada de forma analógica, lo cual derruye su argumento.

Los demás argumentos expuestos por la Juez Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá se vienen abajo como consecuencia de lo

anterior, comoquiera que si bien, fundadamente, puede apartarse de la doctrina probable, cosa que como se expuso no logró, también lo es que, no puede apartarse de la aplicación de la Ley, pues está sometida a su imperio, conforme dispone la Constitución y el art. 7 de la Ley 1564 de 2012, lo que le impone el deber de aplicar por analogía el art. 110 del C.P.T. y de la S.S. conforme dispone el art. 145 ibidem, máxime que ello hace parte de un precedente sentado por el común superior de estos dos estrados judiciales.

Ahora, resulta también errado pretender la inaplicación de normas procesales de competencia, argumentado para ello la congestión judicial que se podría generar por su aplicación, pues olvida que, conforme al art. 13 del C.G.P. estas «son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas **por los funcionarios** o particulares, salvo autorización expresa de la ley», autorización que por demás, para el presente caso, no está dada por ninguna norma en tal sentido.

Finalmente, frente a uno de los argumentos esbozados por la Juez Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, en el sentido que, la asignación de la competencia en virtud de la aplicación del art. 110 del C.G.P. podría afectar el derecho al debido proceso que le asiste al empleador, en nada desarrolla tal idea, ni logra establecer como ello es posible, y además, tampoco sirve como sustento para inaplicar una norma de orden público como se indico en precedencia, dado que, se reitera, es de obligatorio acatamiento.

Podría generar alguna duda la asignación de competencia en el presente asunto, el hecho que la demandada sea el Municipio de Mosquera en virtud del art. 9 del C.P.T. y de la S.S., sin embargo, tal norma para el presente caso no resulta aplicable, dado que, para el recaudo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en pensiones, la vía procesal adecuada es la contenida en el art. 110 del C.G.P. conforme a lo dispuesto por la Corte, como por aplicación del art. 145 del C.P.T. y de la S.S., tanto por su finalidad, como la calidad de la parte demandante, máxime si se tiene en cuenta que acá no está en discusión aspectos intrínsecos a la prestación del servicio en el marco de una relación laboral.

Dilucidado lo anterior, se tiene que, en el presente asunto el demandante es un fondo de pensiones privado, como lo es PORVENIR S.A., quien pretende el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en pensiones adeudado por el Municipio de Mosquera, por lo que resulta posible la aplicación de la doctrina probable sentada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante Auto No. AL3273 de 13 de julio de 2022 con ponencia del Honorable Magistrado Fernando Castillo Cadena, en el que señaló:

«Es menester aclarar que, frente al tema, esta Sala en providencia CSJ AL2940-2019 aclaró:

En el asunto que ocupa la atención de la Sala, dimana pertinente revisar el acápite de cuantía y competencia del libelo introductorio, en el que se afirma con relación al factor territorial, el cual es precisamente el discutido por los juzgados en colisión, que la competencia radica en el lugar del cumplimiento de la obligación, acorde a lo establecido en el numeral 3 del artículo 28 del Código

General del Proceso, cuyo tenor literal señala: «[...] En los procesos originados en un negocio jurídico o que involucren títulos ejecutivos es también competente el juez del lugar de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones. La estipulación de domicilio contractual para efectos judiciales se tendrá por no escrita».

En ese entendido, la entidad demandante asegura que el proceso debe tramitarse en la ciudad de Bogotá, no obstante, no aporta documento alguno que acredite que ese sea el lugar del cumplimiento de la obligación, por lo que entonces esa normativa resulta inaplicable.

*Ahora bien, al ceñirse al artículo 5° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en los procesos en los que la competencia recaiga en varios jueces, bien sea por el domicilio de la demandada o por el último lugar en donde se haya prestado el servicio, la parte demandante, a efectos de fijar la competencia, tiene la posibilidad de escoger libre y con plenos efectos, cualquiera de los anteriores, siendo esto una garantía que la jurisprudencia y doctrina han denominado como fuero electivo. **Sin embargo, dicha norma tampoco se ajusta al caso concreto ante la inexistencia de un lugar de prestación de servicios, visto desde la óptica de los que realiza un trabajador, lo que excluye la aplicabilidad del mencionado fuero, puesto que no habría otra opción de elección que el lugar del domicilio de la demandada, el cual de acuerdo al certificado de existencia y representación legal se encuentra en Fundación - Magdalena (f.° 25). (Negrillas fuera del texto).***

En el caso bajo examen, si bien no existe una norma en materia procesal del trabajo que consagre de manera clara y precisa la competencia para conocer del trámite de la acción ejecutiva del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, encaminada en esta oportunidad al cobro de cotizaciones al Subsistema de Seguridad Social en Salud, lo cierto es que por aplicación analógica conforme lo permite el artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, la regla que se adapta es la establecida en su artículo 110, puesto que determina la competencia del juez del trabajo en asuntos de igual naturaleza, es decir, en los que se busca garantizar los derechos a la seguridad social de los afiliados a través del cobro ejecutivo a los empleadores de aquellas cotizaciones que no fueron satisfechas oportunamente.

La citada norma señala:

Juez competente en las ejecuciones promovidas por el Instituto de Seguros Sociales. De las ejecuciones de que trata el artículo anterior y el 32 de la Ley 90 de 1946 conocerán los jueces del trabajo del domicilio del Instituto Colombiano de Seguros Sociales o de la caja seccional del mismo, que hubiese proferido la resolución correspondiente y de acuerdo con las reglas generales sobre competencia por razón de la cuantía.

Debe precisarse entonces, que el transcrito precepto adjetivo legal, además, es el aplicable al caso, porque para la época de expedición del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (año 1948),

la única entidad administradora del Sistema de Seguridad Social lo era el Instituto de Seguros Sociales, mientras que, con la Ley 100 de 1993, se originó la creación de diferentes administradoras de los subsistemas que lo integran, sin que se determinara tampoco, como se anunció precedentemente, en quien recaía la competencia para conocer de la ejecución por cotizaciones a la seguridad social insolutas, situación que como se dijo, si estaba prevista en su momento para el ISS, y que en tal virtud, resulta ser la más cercana para dilucidar el presente conflicto.»

Conforme a lo anterior, se tiene que, para la asignación de competencia en asuntos de este linaje, la norma a aplicar es la contenida en el art. 110 del C.P.T. y de la S.S. aplicable por remisión analógica según el art. 145 «*ibidem*».

En la misma providencia, la Corte señaló:

*«En efecto, es claro que, cuando se pretenda el pago de cotizaciones en mora al sistema, la competencia radica en el juez del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social o el de aquel donde se adelantaron las gestiones de cobro, **entendiéndose como tal, el sitio en el que se profirió la resolución o el título ejecutivo correspondiente que puede coincidir con aquel, así lo ha indicado la Sala en pronunciamiento reciente, esto es, CSJ AL2089-2022.**»* (negritas por fuera del texto original)

En el mismo sentido la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cundinamarca, mediante auto de 01 de diciembre de 2022 con Ponencia de la Magistrada Martha Ruth Ospina Gaitán, señaló:

«En los casos donde se pretenda el pago de cotizaciones en mora al sistema, la competencia radica en el juez del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social o aquel en donde se adelantaron las gestiones de cobro, es decir, el sitio en el que se profirió la resolución o el título ejecutivo, que puede, o no, coincidir con aquel, al respecto puede consultarse entre muchos los autos CSJ AL2089-2022 y AL3273-2022.

Es decir, que para estos asuntos debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 110 del CPT y SS “De las ejecuciones de que trata el artículo anterior y el 32 de la Ley 90 de 1946, conocerán los jueces del trabajo <jueces laborales del circuito> del domicilio del Instituto Colombiano de Seguros Sociales o de la caja seccional del mismo que hubiere proferido la resolución correspondiente y de acuerdo con las reglas generales sobre competencia por razón o cuantía”, por virtud de autointegración autorizada por el art. 145 ib.; y el 25 de la Ley 527 de 1999 cuando se trate de mensaje de datos, “LUGAR DEL ENVIO Y RECEPCION DEL MENSAJE DE DATOS. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el mensaje de datos se tendrá por expedido en el lugar donde el iniciador tenga su establecimiento y por recibido en el lugar donde el destinatario tenga el suyo...”»

Este último aparte guarda concordancia con lo establecido por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en Auto AL1377 de 2019 y memorado en el auto AL3273 de 2022, en el entendido que, en tratándose

de notificaciones virtuales, «el lugar donde se creó el título ejecutivo base de recaudo se asimila al «establecimiento» del iniciador».

Conforme a lo anterior, en el presente asunto se tiene que, la Sociedad Administradora de Fondos de pensiones y Cesantías Porvenir S.A. tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., y, además, la gestión de cobro – según el requerimiento de pago – se produjo virtualmente, por lo que se tiene como origen el establecimiento del ejecutante el cual se ubica para este caso en la ciudad de Bogotá D.C.

Por lo tanto, atendiendo que la competencia continúa en cabeza de la Juez Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, conforme se señaló en esta providencia, este despacho se declarará sin competencia, y, en consecuencia, provocará la colisión negativa de competencia, la cual deberá ser desatada por la Sala Laboral de la Honorable Corte Suprema de Justicia conforme a lo dispuesto en el art. 139 del C.G.P. y art. 18 de la Ley 270 de 1996.

En mérito de lo expuesto, el juzgado Primero Laboral del Circuito de Funza, Cundinamarca, dispone:

PRIMERO. DECLARARSE sin competencia para conocer del proceso **EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA** promovido por **SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A.** y en contra de **MUNICIPIO DE MOSQUERA**, conforme a lo expuesto en la presente providencia.

SEGUNDO. PROVOCAR la colisión negativa de competencias contra la Juez Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá D.C.

TERCERO. De conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 139 del C.G.P., remítase el expediente a la **SALA LABORAL** de la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** para que dirima el conflicto.

CUARTO. COMUNICAR lo resuelto al Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá D.C.; por Secretaría comuníquese a dicho despacho por el medio más expedito.

NOTIFIQUESE (1)

La Juez,

MÓNICA CRISTINA SOTELO DUQUE

PROYECTÓ CMR

Firmado Por:
Monica Cristina Sotelo Duque
Juez
Juzgado De Circuito

Laboral
Funza - Cundinamarca

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: **3d2766cd700b4c820484523800eb9da4f56e49962d59fd6d72c89255659dd27a**

Documento generado en 02/06/2023 11:09:27 AM

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