

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
MEDELLIN

Medellín, veintinueve (29) de Julio de Dos Mil Trece (2013)

PROCESO.-	EJECUTIVO
DEMANDANTE.-	GLORIA STELLA CARMONA CARDONA
DEMANDADO.-	NACION - FONPREMAG
RADICACION No.	050013333011-2013-00265

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado a pronunciarse en relación con la jurisdicción competente para conocer del asunto de la referencia remitido a éste Despacho por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Medellín.

CONSIDERACIONES

El proceso de la referencia fue remitido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Medellín, por considerar que el tema de la demanda es de conocimiento de la jurisdicción administrativa, toda vez que con la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, se puso en cabeza de ésta jurisdicción, la competencia para conocer las controversias sujetas al derecho administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del art. 104, que además no comparte que la sanción moratoria sea de aplicación inmediata, toda vez que la obligación no está descrita en la resolución anexa a la demanda que funge como título.

Concluye manifestando que el asunto se encuentra incluido entre las controversias a que hace alusión el art. 104 del decreto 1437 de 2011 y que por tanto la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Pues bien analizados los argumentos expuestos por el Juez Laboral, se encuentra que los mismos aunque son razonables, no se hallan en armonía con la posición que sostiene la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En efecto sobre asunto muy análogo al presente la citada Sala discurrió sobre el tema de la siguiente manera:

“En ese orden de ideas, procede esta Corporación a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre los Juzgados, **Juzgados Cuarto Laboral y Segundo Administrativo Oral, ambos del Circuito de Armenia**, por el conocimiento de la demanda incoada por el apoderado de la señora LUZ MIRIAM OCAMPO GONZÁLEZ en contra de LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, con el fin de que se declare la nulidad del acto ficto que resolvió negativamente la solicitud invocada por la demandante de

reconocimiento del derecho indemnizatorio por mora en el pago de cesantías parciales, y por ende, como restablecimiento del derecho condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar la sanción por mora establecida en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo.

No en vano la Ley 244 de 1995, adicionada en ese aspecto por el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006¹, estimó el pago de un día de salario por cada día de mora, hasta hacer efectivo el pago de las cesantías reconocidas por acto administrativo en firme, lo cual hace perfectamente determinable la cuantía por la cual se reclama en ejecución.

Diferente fuera que se estuviera discutiendo el reconocimiento de las cesantías como litigio a resolver por alguna de las jurisdicciones enfrentadas, pero una vez declarado y reconocido el derecho de las primeras, la ley, como se dijo, estipula la cuantía como castigo que se debe pagar por no cancelar dentro del período de gracia para ello concebido, consagración ésta que refuerza el argumento de estar frente a cuantías determinadas y ejecutables, no por otra vía distinta a la laboral ordinaria.

Ahora bien, por la competencia asignada a la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con el numeral 6º del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), se conocerá de los ejecutivos derivados de:

- i) Condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por la jurisdicción contenciosa administrativa.
- ii) Los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública y.
- iii) Los originados en los contratos celebrados por entidades públicas. (Ley 80 de 1993, Contratación Estatal)

Así, se tiene que el numeral 7º, artículo 155, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, asigna el conocimiento a los Jueces Administrativos en primera instancia, “De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”, haciendo referencia a los procesos ejecutivos señalados en la normatividad antes reseñada.

¹ MORA EN EL PAGO. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

PARÁGRAFO. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este

Así las cosas, la Sala seguirá la línea jurisprudencial de esta Colegiatura, en su condición de máximo Tribunal de Conflictos entre Jurisdicciones, siempre que se trata de esta clase de acciones².

Por tanto, para resolver el conflicto de jurisdicciones planteado, resulta pertinente en primer lugar acudir a las indicaciones ofrecidas de tiempo atrás y en forma pacífica por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, según la cual haciendo referencia al tema de la relación de trabajo estableció que ***“la Justicia de trabajo conoce en materia de juicios ejecutivos de todas aquellas obligaciones emanadas de una relación de trabajo, expresión esta cuyo sentido comprende la vinculación que se forma por la sola prestación del trabajo, cualquiera sea la fuente jurídica de donde proceda. No se puede identificar el concepto de relación de trabajo con el de contrato de trabajo, pues aquella expresión es de un contenido mucho más amplio y nada indica que se quisiera restringir su alcance, como se desprende de la manera reiterada como el código la emplea en lo tocante a ejecución o juicios ejecutivos. De esta suerte, las relaciones entre la administración pública y sus servidores constituyen verdaderas relaciones de trabajo”***³ (Negrilla fuera de texto).

En correspondencia con lo anterior, el artículo 100 del Código Sustantivo del Trabajo determinó 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 en firme”*.

Al tiempo que el artículo 2° de la Ley 712 de 2001 que modificó el mismo artículo del Código de Procedimiento Laboral, consagró en su numeral 5° que la ahora denominada *Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, conoce de “la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad”*.

Frente a este tema el Consejo de Estado en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo señaló:

“5.3. Formulación de las distintas hipótesis para el reconocimiento de la indemnización moratoria por la falta de pago oportuno de las cesantías definitivas.

*La ley 244 de 1995⁴, textualmente establece:
(...)*

Conforme al texto de la norma se presentan varias hipótesis, a partir de la petición del interesado, que pueden dar lugar a la existencia de un conflicto, así:

5.3.1 La administración no resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías.

²Para mayor ilustración, consúltense, entre otras, las siguientes providencias, ambas con ponencia de quien en esta oportunidad cumple igual cometido: Rads. N° 110010102000201200572 00/ 1744C y N° 110010102000201200344 00/1727C, ambos resueltos con Autos del 22 de marzo de 2012 (Acta N° 23).

³ Sentencia del 7 de marzo de 1951.

⁴ Norma subrogada por la Ley 1071 de 2006.

5.3.2 La administración no reconoce las cesantías y, por ende, no las paga.

5.3.3. La administración efectúa el reconocimiento de las cesantías.

En este caso pueden ocurrir varias posibilidades:

5.3.3.1. Las reconoce oportunamente pero no las paga.

5.3.3.2. Las reconoce oportunamente pero las paga tardíamente.

5.3.3.3. Las reconoce extemporáneamente y no las paga.

5.3.3.4. Las reconoce extemporáneamente y las paga tardíamente.

5.3.4. Existe pronunciamiento expreso sobre las cesantías y/o sobre la sanción y el interesado no está de acuerdo con el monto reconocido.

En las situaciones aludidas que impliquen discusión respecto del contenido mismo del derecho la Sala considera que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, en razón de que el origen de la suma adeudada es una acreencia laboral.

En las hipótesis en que no haya controversia sobre el derecho, por existir la resolución de reconocimiento y la constancia o prueba del pago tardío, que, en principio, podrían constituir un título ejecutivo complejo de carácter laboral, el interesado puede acudir directamente ante la justicia ordinaria para obtener el pago mediante la acción ejecutiva. V.gr. hipótesis 5.3.3.1 y 5.3.3.2.

En este caso la obligación debe reunir los requisitos previstos en los artículos 100 y siguientes del Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social, esto es, ser expresa, clara, exigible y constar en documento que provenga del deudor o de su causante pues el fundamento del proceso ejecutivo es la certeza sobre la existencia de la obligación.

Para que exista certeza sobre la obligación no basta con que la ley haya dispuesto el pago de la sanción moratoria, aquella es la fuente de la obligación a cargo de la administración por el incumplimiento o retardo en el pago de las cesantías definitivas mas no el título ejecutivo, que se materializa con el reconocimiento de lo adeudado por parte de la administración.

...

También constituye título ejecutivo, cuyo pago deberá reclamarse ante la jurisdicción ordinaria, el acto por el cual la administración reconoce en favor del peticionario una suma de dinero por concepto de sanción moratoria. Aquí igualmente se trata de la simple ejecución de una acreencia laboral respecto de la cual no versa discusión alguna.

En suma la vía procesal adecuada para discutir las cesantías y el reconocimiento de la sanción moratoria es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, salvo que exista certeza del derecho y de

la sanción, porque, se repite, en estos eventos procede la ejecución del título complejo.

La acción de grupo tampoco es vía idónea para reclamar la indemnización moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas toda vez que su finalidad es indemnizatoria, bajo los supuestos de la existencia de un daño antijurídico y de responsabilidad extracontractual porque, conforme al inciso 2 de la Ley 472 de 1998, la acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios, esto es, tiene un alcance preciso y limitado, mientras que la reclamación de la indemnización moratoria, está dentro de la órbita del derecho laboral administrativo cuyas reglas están dadas por la legislación positiva.

Dicho de otro modo, como el perjuicio por reparar se origina en una decisión o manifestación unilateral de voluntad de la administración destinada a producir efectos jurídicos es necesario invalidarla, previo agotamiento de la vía gubernativa, para poder obtener el restablecimiento respectivo y como la ley no prevé que mediante las acciones de reparación directa o de grupo puedan anularse los actos administrativos, estas no son la vía procesal adecuada. Desconocería la integridad del ordenamiento jurídico percibir una indemnización por un perjuicio originado en un acto administrativo sin obtener antes la anulación del mismo porque este continuaría produciendo efectos jurídicos ya que ese es su cometido legal.

En conclusión:

(i) El acto de reconocimiento de las cesantías definitivas puede ser controvertido, cuando el administrado no está de acuerdo con la liquidación, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

(ii) Ese mismo acto constituye título ejecutivo y puede ser reclamado por la vía judicial correspondiente, que es la acción ejecutiva, pero en lo que respecta a la sanción moratoria deberá demostrarse, además, que no se ha pagado o que se pagó en forma tardía.

(iii) El acto de reconocimiento de la sanción moratoria puede ser cuestionado a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho si el administrado se encuentra inconforme con él, pero si hay acuerdo sobre su contenido y no se produce el pago de la sanción la vía indicada es la acción ejecutiva.

(iv) Cuando se suscite discusión sobre algunos de los elementos que conforman el título ejecutivo, como que no sean claros, expresos y exigibles, debe acudirse ante esta jurisdicción para que defina el tema. De lo contrario la obligación puede ser ejecutada ante la jurisdicción ordinaria por la acción pertinente.

Conviene precisar que en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho siempre existirá un acto atacable. Los expresos de reconocimiento de las cesantías definitivas y de reconocimiento de la sanción moratoria, o los fictos frente a la petición de reconocimiento de las cesantías definitivas o frente a la petición de reconocimiento y pago de la indemnización moratoria, por lo que la acción que debe impetrarse

es la de nulidad y restablecimiento del derecho.” (Subraya fuera de texto)

En consecuencia, la Sala estima que quien debe conocer del asunto en conflicto conforme a lo dicho en precedencia es la justicia ordinaria, toda vez que en la demanda se aportó como anexo copia de la Resolución No. 0565 del 23 de septiembre de 2008, “*por la cual se reconoce y ordena el pago de una Cesantía Parcial para reparaciones locativas*” a la demandante, por un valor de \$ 62.424.296, por tanto, **el cobro de la indemnización moratoria es exigible por vía ejecutiva en la medida en que al accionante sólo le corresponde acreditar el retardo y el valor correspondiente a cada día de salario.**

Es más, en la Ley 1071 de 2006, claramente se estableció que se mantendría la vigencia en punto a las competencias establecidas en la Ley 712 de 2001⁵, por lo tanto, en casos como el sometido a estudio, donde la acreencia laboral cuyo pago reclaman los demandantes ya fueron reconocidas por la administración, y como quiera que no se está discutiendo la legalidad del acto administrativo que la reconoció, sino muy por el contrario el pago de la sanción moratoria por el extemporáneo pago de la misma, es indudable que los accionantes deben acudir a la Jurisdicción Ordinaria, con el fin de que se cristalice dicho pago, que es en últimas lo que se pretende en la demanda, sin que sea del resorte del Juez del Conflicto entrar a determinar si en el caso sub análisis se dan o no los supuestos para la prosperidad de las pretensiones, pues ese es precisamente el tema que deberá debatirse ante el juez natural de esta clase de controversias.

Cabe agregar que en el caso de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no es posible aplicar aquella máxima según la cual “...*El juez de la acción es el mismo de la ejecución...*”, porque como se sabe, dicha jurisdicción conoce, sólo excepcionalmente, de procesos ejecutivos, dados en este caso por la misma Ley 1437 de 2011, artículo 104, numeral 6º (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y la Ley 80 de 1993, con sus normas complementarias y reglamentarias.

Visto lo anterior, no cabe duda que la pretensión ejecutiva que es aquí objeto de conflicto, deberá ser enviada al conocimiento de la **Jurisdicción Ordinaria**, porque con certeza la misma proviene de una *relación de trabajo*, dentro del contenido conceptual definido por la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.” (CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA, Bogotá D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil trece (2013), Magistrado Ponente: Doctor JOSÉ OVIDIO CLAROS POLANCO, Radicación N° 110010102000201202748 00 / 1880C).

Así las cosas y teniendo en cuenta la postura del máximo Tribunal de Conflictos entre jurisdicciones este Juzgado, remitirá el expediente para que sea el Consejo Superior de la Judicatura quien de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la ley 1285 de 2009, dirima el conflicto de jurisdicción que ha surgido, toda vez que se ven involucrados en el mismo dos Juzgados de distinta jurisdicción.

⁵ “Artículo 2º. Derógase el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 y las demás normas que le sean contrarias. Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, se mantiene la vigencia en materia de competencia, de las Leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y 712 de 2001...”.

Por todo lo anterior este Juzgado

RESUELVE

PRIMERO.- proponer conflicto negativo de competencia por jurisdicción para conocer del proceso de la referencia.

SEGUNDO.- Por trabarse el conflicto entre dos Juzgados de distinta Jurisdicción, enviar el proceso al Consejo Superior de la Judicatura-Sala Disciplinaria, para el trámite del mismo.

TERCERO.- Por secretaría déjense las constancias del caso en el sistema de gestión judicial.

NOTIFÍQUESE

EUGENIA RAMOS MAYORGA
JUEZA