



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Veintiocho (28) de noviembre de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:

EXPEDIENTE No. 05001-33-33-016-2013-01147-00

EJECUTIVO

EJECUTANTE: BBVA HORIZONTE PENSIONES Y CESANTIAS S.A.

EJECUTADO: MUNICIPIO DE SOPETRAN

AUTO INTERLOCUTORIO No. 331

ASUNTO. COMPETENCIA DE LA JUSTICIA ORDINARIA PARA CONOCER DE LAS **EJECUCIONES DISTINTAS** DE LAS ORIGINADAS EN CONDENAS IMPUESTAS POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y CONTROVERSIAS DERIVADAS DE CONTRATOS. – COMPETENCIA REGLADA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS. –

EL BBVA HORIZONTE PENSIONES Y CESANTÍAS S.A., entidad de servicios financieros, instauró demanda de ejecución contra el **MUNICIPIO DE SOPETRAN**, con el fin de que se libre mandamiento de pago por la suma de **SESENTA MILLONES CATORCE MIL CINCUENTA Y TRES PESOS (\$60.014.053)**, por concepto de los aportes obligatorios adeudados por la ejecutada, los cuales se encuentran constituidos por las cotizaciones obligatorias del empleador y de sus trabajadores afiliados al sistema general de pensiones - régimen de ahorro individual con solidaridad, administrado por Horizonte S.A., suma que se encuentra conforme a la liquidación efectuada por BBVA HORIZONTE PENSIONES Y CESANTIAS S.A., la cual presta mérito ejecutivo en virtud de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

ANTECEDENTES

La demanda de ejecución singular, fue presentada ante el **Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán**, el cual por auto del **12 de noviembre de 2013**, declaró su falta de competencia para conocer del asunto y ordenó el envío del proceso para los Juzgados Administrativos de Medellín (**folios 37 - 41**). Como argumentos de su decisión, el expuso los siguientes:

“Pues bien, luego de analizado el contenido de la presente demanda, se encuentra no es este despacho el competente para conocer de la misma, por las siguientes razones.

La ley 712 de 2001 que reformó el artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral, que establece la nueva competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral y que incluye el tema de la seguridad social, establece en su artículo 4° lo siguiente:

“4°. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten ENTRE los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan “(Subrayas y negrillas del despacho).

La norma entonces prevé como de competencia del juez laboral los eventuales conflictos que se susciten, en primer término, de un lado entre afiliados, beneficiarios o usuarios, y del otro, las entidades administradoras o prestadoras; en segundo término, entre los empleadores y esas mismas entidades, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

Para el caso presente, ninguna de estas premisas fácticas se dan, dado que el Municipio de Sopetrán no es afiliado, beneficiario ni usuario del sistema de seguridad social, por el contrario, es una entidad estatal del orden municipal, que afilia en pensiones a sus trabajadores, a una empresa de carácter privado como lo es el BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías S.A.

Por ello entonces, si bien es cierto la norma en comento traslada a la jurisdicción ordinaria laboral, los asuntos relacionados con la Seguridad Social Integral de las personas y de las entidades que prestan servicios en dicha materia, también lo es que la norma en comento de manera clara estableció, qué asuntos y; entre qué personas o entidades regula.

Por parte alguna la norma de la referencia establece, o permite si quiera entender, que regule las relaciones trabadas entre los entes Estatales y las entidades administradoras o prestadoras de servicios relacionados con la Seguridad Social Integral.

Se reitera, la norma de manera clara y expresa; y sin dejar cabida a interpretación diferente alguna, lo que establece es que regula las relaciones que surjan **entre** los usuarios en general del sistema de seguridad social integral, o los empleadores; **y** las entidades administradoras o prestadoras de los servicios que conforman ese sistema de seguridad social integral.

No es el Municipio de Sopetrán en el caso a estudio, un usuario del sistema de seguridad social integral; el Municipio de Sopetrán es un Ente Territorial que mediante la celebración de un contrato de afiliación, se compromete a hacer entrega a la Administradora de Fondo de Pensiones, los aportes que descuenta a sus trabajadores por concepto de pensiones, por lo que la relación se traba es entre el Ente Municipal y dicha administradora, y no entre los trabajadores de manera directa y la administradora.

El artículo 32 del Código Contencioso Administrativo, es del siguiente tenor:

“De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que a título enunciativo se definen a continuación:.....”

No limita la norma anterior, los contratos estatales a los que de manera expresa enuncia, lo que la norma deja claro es que no solo son contratos estatales aquellos de los que de manera expresa se hace una relación a saber: Contrato de obra, Contrato de consultoría, Contrato de prestación de servicios, Contrato de concesión, Encargos fiduciarios y Fiducia pública, sino también todos aquellos generadores de obligaciones, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, eso sí, celebrados por los entes previstos por dicho estatuto, dentro de los cuales se encuentran lo municipios como entes territoriales.

No se trata pues del cobro de acreencias laborales por parte de los trabajadores afiliados, por lo que no se puede considerar lo cobrado por el BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías como un crédito laboral, pese a su origen, debido a la cabalidad de los sujetos involucrados en el proceso de jurisdicción coactiva, dado que el deudor es el Municipio de Sopetrán, y los afiliados como tal.

Así entonces, el contrato de afiliación para pensiones celebrado entre el Municipio de Sopetrán y el BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías S.A., en sentir de este funcionario, es un Contrato Estatal, lo que conlleva a que de conformidad con lo reglado en el artículo 75 de la

Ley 80 de 1993, el Juez competente para conocer del presente proceso es el Juez Contencioso Administrativo...”

CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer procesos de ejecución.

A partir de la vigencia de la **Ley 80 de 1993**, todas las controversias que se originen en los contratos estatales, son dirimidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, incluyendo los procesos de ejecución y cumplimiento, como se infiere del contenido del **inciso primero del artículo 75** de la citada Ley, que establece:

"Art. 75. - DEL JUEZ COMPETENTE. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer **de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución** o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa". (Negrillas fuera del texto).

El Consejo de Estado, en decisión de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante providencia del **29 de noviembre de 1994**, interpretando el alcance de la norma anterior, sostuvo:

“Estima la Corporación que de la norma transcrita claramente se infiere que la Ley 80 le adscribió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución y cumplimiento, entendiéndose que se trata en este último caso, de procesos de ejecución respecto de obligaciones ya definidas por voluntad de las partes o por decisión judicial”¹.

Luego, con la entrada en vigencia de los Juzgados Administrativos, comenzó a aplicarse plenamente, el **artículo 42 de la Ley 446 de 1998**, que adicionó el **artículo 134B del Decreto 01 de 1984 anterior Código Contencioso Administrativo**, en virtud del cual, los Jueces Administrativos conocerían en primera instancia “7. De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales”. Y según el **artículo 132 ibídem**, los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia “7. De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales”.

¹ Expediente No. S-414. Actor: Rigoberto Arenas Olmos. Consejero Ponente: Dr. Guillermo Chaín Lizcano).

Pero la **Ley 1437 de 2011**, nuevo **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, amplía el margen de los asuntos de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que el artículo 104 de la Ley en su numeral 6° dispuso que será conocimiento de nuestra jurisdicción, "...Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los **contratos celebrados por esas entidades...**" (Negrilla fuera de texto), así las cosas, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ya no sólo conocerá de los procesos de ejecución derivados de contratos estatales, que no eran otros diferentes a los establecidos en la Ley 80 de 1993, sino que también, será de su conocimiento, aquellos procesos de ejecución originados en contratos celebrados por entidades públicas.

Como se observa, se trata de una norma especial **que atribuye la competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para conocer procesos de ejecución derivados de contratos celebrados por entidades públicas**, ya que por regla general, la competencia para conocer de la acción compulsiva, radica en la jurisdicción ordinaria, la cual tiene la cláusula general de competencia. Debe recordarse, que la competencia de las autoridades judiciales es reglada y sólo puede conocer de aquellos asuntos respecto de los cuales la ley atribuya expresamente la competencia.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Honorable Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia del veintinueve (29) de septiembre de 2010 con ponencia del Magistrado, doctor JORGE ARMANDO OTALORA GOMEZ, radicado 110010102000201002721 00 sostuvo:

"Así las cosas, sobre el tema objeto de estudio, el Honorable Consejo de Estado se pronunció en providencia del 03 de agosto de 2000, Radicado Número 14368, Consejero Ponente Alier Hernández Enríquez, dijo:

"(...) tal y como está dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente y teniendo en cuenta las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura, la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de procesos ejecutivos **se reduce** a los siguientes casos:

1. Cuando el título ejecutivo tenga como base el recaudo de una sentencia condenatoria proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa.
2. Cuando el proceso ejecutivo se derive directamente del contrato estatal, de aquellos cuyo conocimiento está asignado a la jurisdicción contenciosa administrativa.
3. Cuando el título ejecutivo sea una factura de cobro de prestación de servicios públicos domiciliarios, expedida por al empresa prestadora de servicios públicos (..)"

Por lo anterior, es necesario señalar que a efectos de definir la competencia para conocer de las presentes diligencias, no tiene ninguna relevancia la naturaleza jurídica de la Entidad demandada, ni el régimen aplicable al demandante, sino por el contrario lo que se debe analizar es el origen de la obligación..."

Y aunque la providencia fue proferida en el año 2010, es decir, cuando aún estaba en vigencia el Decreto 01 de 1984, es claro el Consejo Superior en manifestar que cuando se trata de determinar la competencia no tiene relevancia la naturaleza jurídica de la entidad, sino el origen de la obligación.

2. Análisis del caso concreto.

Corresponde entonces analizar, si el título que sirve de fundamento a la presente ejecución, deriva de un contrato celebrado por una entidad pública, pues tal circunstancia es la que determina la competencia de esta jurisdicción para conocer del asunto de la referencia.

En la demanda ejecutiva instaurada por la BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, contra el **MUNICIPIO DE SOPETRÁN**, se solicita que se libere mandamiento de pago por la suma de **SESENTA MILLONES CATORCE MIL CINCUENTA Y TRES PESOS (\$60.014.053)**, por concepto de los aportes obligatorios adeudados por la ejecutada, los cuales se encuentran constituidos por las cotizaciones obligatorias del empleador y de sus trabajadores afiliados al sistema general de pensiones - régimen de ahorro individual con solidaridad - administrado por Horizonte S.A., suma que se encuentra conforme a la liquidación efectuada por BBVA HORIZONTE PENSIONES Y CESANTIAS S.A., la cual presta mérito ejecutivo en virtud de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 **folios 2 a 3**.

Una vez estudiado el origen del título ejecutivo, tenemos, lo siguiente:

- La obligatoriedad de la vinculación al Sistema General de Pensiones nace de la Ley 100 de 1993 y el artículo 22 de dicha normatividad estipula, que el empleador es el responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores que se encuentran a su servicio. Dispone la norma:

“ARTÍCULO 22. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR. El empleador será responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio. Para tal efecto, descontará del salario de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el Gobierno.

El empleador responderá por la totalidad del aporte aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador.”

De lo anterior se desprende que, la obligación de remitir los aportes a las administradoras de cesantías, nace de la ley y no de un contrato, aunado a ello, además la obligatoriedad del pago de las cesantías proviene de ley, los empleadores no

suscriben un contrato con los que administran el régimen de ahorro individual. La relación es fondo empleado, y éste último reporta a su empleador, la entidad a la cual está afiliado, para que se efectúe el pago de sus aportes, en virtud del mandato imperativo, que emana del artículo 22 de la Ley 100 de 1993.

De acuerdo a ello, no es correcto lo manifestado por el Juez Promiscuo de Sopetrán cuando indica que el contrato de afiliación es celebrado entre el municipio de Sopetrán y el BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías y que de allí nace la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues se reitera, que la afiliación es un acto del empleado y no del empleador.

Por otra parte, tenemos que uno de los argumentos centrales del Juez ordinario para considerarse incompetente de conocer del presente asunto, radica en lo prescrito en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, precepto que establece que a dicha jurisdicción, compete las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre “...los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvertan...”, interpretación restrictiva que no comparte esta Agencia Judicial, pues se resalta las palabras “**entre**” “**y**”, significando con ello, que dichos conflictos son de su conocimiento únicamente cuando surgen entre los afiliados, beneficiarios o usuarios y los empleadores ó los afiliados, beneficiarios o usuarios y las entidades administradoras o prestadoras.

Se disiente de los argumentos esgrimidos por el Juez Promiscuo del Circuito de Sopetrán, en el auto del 12 de noviembre de 2013, por considerarse que la norma al definir los asuntos de competencia de la jurisdicción ordinaria en lo laboral, también se refiere a los conflictos suscitados entre los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras del sistema general de seguridad social, bien sea en salud, pensiones o riesgos profesionales, entidades que también forman parte de dicho sistema.

En gracia de discusión, y de considerarse que la competencia de la justicia ordinaria laboral hace referencia a la competencia cuando se trata de conflictos suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios y los empleadores ó los afiliados, beneficiarios o usuarios y las entidades administradoras o prestadoras; tenemos que en el caso de estudio, la reclamación realizada por vía de la acción compulsiva, proviene no de un contrato, ni de una condena proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que se reclama el pago de una suma de dinero que se encuentra soportada en un título ejecutivo que contempla la Ley 100 de 1993 en su artículo 24, el cual dispone.

“**ACCIONES DE COBRO.** Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo.”

Concluyéndose, que la naturaleza misma del título ejecutivo, no surge de un contrato o condena impuesta por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que lo pretendido es el pago del aporte a las cesantías a la administradora a la cual se encuentran afiliados los empleados del municipio, siendo dicha reclamación plenamente laboral.

3. La Falta de jurisdicción y competencia del Despacho.

De acuerdo con lo expuesto, este Despacho carece de jurisdicción y competencia para conocer del asunto, toda vez que **no se trata de la ejecución de una obligación derivada de un contrato celebrado por una entidad pública, de una conciliación o un laudo arbitral en el que hubiere sido parte la entidad demandada, ni de una sentencia condenatoria**, de allí que se estime que el conocimiento del mismo, radique en la justicia ordinaria laboral, en cabeza del Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán.

Así, cuando el título ejecutivo no lo constituya, una obligación derivada de un contrato, o una condena impuesta por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el asunto será competencia de la Jurisdicción Ordinaria, en virtud de lo previsto en el **(artículo 2° de la Ley 712 de 2001)**.

En este orden de ideas, y para concluir, no comparte el Despacho los argumentos planteados por el **Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán**, para ordenar la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de Medellín, porque de los documentos obrantes en el expediente no se desprende que se trate de la ejecución de una obligación derivada de un contrato, ni de una sentencia de condena proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sino de un título ejecutivo cuya es la ley, cuya competencia está radicada en la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las reglas generales de competencia antes citadas.

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en los **artículos 256, numeral 6°, de la Constitución Política y 112, numeral 2° de la Ley 270 de 1996**, se dispondrá remitir el expediente al **Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria**, competente para dirimir el conflicto negativo de competencias entre la

Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como ha quedado planteado en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

1. **DECLARAR SU FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA** para conocer del proceso Ejecutivo instaurado por **EL BBVA HORIZONTE PENSIONES Y CESANTÍAS S.A,** en contra del **MUNICIPIO DE SOPETRÁN,** por las razones expuestas en la parte motiva.
2. Estimar que el competente para conocer del asunto es el **JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE SOPETRÁN.**
3. Remitir el expediente a la **SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA** del **H. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA,** órgano competente para dirimir la colisión negativa de competencia entre la Justicia Ordinaria, en cabeza del **Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán,** y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, representada por el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RODRIGO VERGARA CORTÉS

Juez

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, _____ fijado a las 8 a.m.

MAURICIO FRANCO VERGARA
Secretario