

Providencia: Sentencia del 24 de febrero de 2020
Radicación No.: 66001-31- 05-001-2019-00229-02
Proceso: Conflicto de competencia
Ejecutante: Central Hidroeléctrica de caldas CHEC S.A. E.S.P
Ejecutado: Municipio de Balboa
Juzgado de origen: Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

Pereira, veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Procede la Judicatura a resolver el conflicto de competencia negativo propuesto en su oportunidad por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira frente al Juzgado Promiscuo del Circuito de la Virginia (Risaralda). Para ello se tiene en cuenta lo siguiente:

1. DEMANDA

La Central Hidroeléctrica de Caldas CHEC S.A. E.S.P, por medio de apoderado judicial interpuso el 14 de septiembre de 2017, proceso ejecutivo singular de mínima cuantía, con el cual pretende que se libere mandamiento de pago a su favor y en contra del Municipio de Balboa Risaralda, por concepto de las cuotas partes pensionales dejadas de pagar desde el 31 de mayo de 1992 más los intereses que se causen desde dicha calenda y hasta que se verifique el pago efectivo.

Manifestó que por medio de la Resolución No. P.J 100000.149 del 13 de agosto de 1985 se ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación al señor Rodrigo de Jesús Hernández Yepes, en suma, de \$ 33.478, a partir del 1 de agosto de 1985, por cumplir con los requisitos para tal fin.

En el proyecto de la resolución se indicó que al Municipio de Balboa le correspondía una cuota parte pensional de 23% correspondientes al tiempo laborado por el pensionado en tal municipio entre el 5 de septiembre de 1955 y el 25 de diciembre de 1959 y entre el 1 de enero de 1961 y el 18 de febrero de 1962. Afirmó que se envió el proyecto de pensión y la distribución de las cuotas partes al Municipio de Balboa y la entidad no realizó ninguna objeción, por lo que se aplicó el silencio Administrativo Positivo.

Por último, el actor refirió que el Instituto de Seguros Sociales, mediante Resolución N° 006667 de 27 de octubre de 1997, reconoció la pensión de vejez al señor Hernández a partir del 31 de mayo de 1992.

2. TRÁMITE PROCESAL

La presente demanda inicialmente fue presentada ante el juzgado Promiscuo del Circuito de la Virginia Risaralda, quien mediante auto del 25 de octubre de 2017, rechazó la misma por falta de competencia, estableciendo que la sociedad demandante es una entidad de servicios descentralizada por servicios, en concordancia con los artículos 38 y 68 de la Ley 489 de 1998, en razón de lo cual debía conocer el proceso el Juez Civil Municipal de Manizales (Caldas) por aplicación del artículo 28 del Código General del Proceso, por medio del cual se establece que en los procesos contenciosos donde sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios, el juez competente es el del domicilio de la respectiva entidad.¹

Una vez en Manizales, la demanda fue asignada a la Jueza Quinta Civil Municipal de esa ciudad, quien, por auto del 22 de noviembre de 2017, rechazó la demanda indicando que la Jurisdicción competente para conocer del presente asunto es la Contencioso Administrativa, tal como lo establecen los artículos 104 y 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que el título del presente caso lo constituye un Acto Administrativo donde se reconoce el derecho de un trabajador que laboró al servicio del Estado en una entidad pública.²

Acto seguido, el 3 de octubre de 2018, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, declaró la falta de competencia territorial para conocer del presente asunto, indicando que el competente para conocer era el Juez Administrativo del Circuito de Pereira, trayendo a colación lo contemplado en el artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 28 del C.G.P, indicando que la competencia del presente asunto se encontraba en cabeza de los Juzgados Administrativos del Circuito de Pereira, por pertenecer el municipio demandado al Distrito de Pereira.³

¹ Folios 118 y 119 del cuaderno de primera instancia del expediente digital.

² Folios 123 y 124 del cuaderno de primera instancia del expediente digital.

³ Folios 127 a 130 del cuaderno de primera instancia del expediente digital.

Por su parte, el Juzgado sexto Administrativo del Circuito de Pereira, el 21 de mayo de 2019, declaró la falta de Jurisdicción para conocer del presente asunto, argumentando que la causa petendi, corresponde a la ejecución de cuotas partes pensionales en contra de la entidad pública, por lo que no le compete a la jurisdicción administrativa en virtud de lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, agregando que las cuotas partes pensionales hacen parte de del Sistema de Seguridad Social integral, por lo que la Jurisdicción Ordinaria laboral es la competente para conocer el presente asunto, citando el numeral 5 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.⁴

Recibido el asunto por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira, el 30 de julio de 2019, **aceptó que la jurisdicción ordinaria era competente para conocer del asunto en su especialidad laboral, no obstante, propuso el conflicto de competencia**, para lo cual indicó que, con base al **factor territorial** la competencia recaía sobre el Juzgado Promiscuo del Circuito de la Virginia Risaralda, quien en primera oportunidad rechazó el asunto aplicando normas del Código General del Proceso, cuando existía norma expresa en el artículo 5 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social que consagra como juez competente en razón del territorio al del último lugar donde se haya prestado el servicio o por el domicilio del demandado a elección del demandado.⁵

Una vez arribado el conflicto negativo de competencia al Tribunal Superior de Pereira, Sala de Decisión No. 1, por medio de auto interlocutorio el 15 de agosto de 2019, declaró la falta de competencia para dirimir el conflicto de competencia planteado por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira, por cuanto el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia estableció en cabeza de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura la facultad para la resolución de conflictos de competencia suscitado entre la jurisdicción Ordinaria y la Contencioso Administrativa.⁶

Por último, el Consejo Superior de la Judicatura, en su Sala Jurisdiccional Disciplinaria estimó que no existía colisión de jurisdicción alguno por resolver, exponiendo que en el caso concreto, lo que se presentó fue una serie de remisiones entre autoridades

⁴ Folio 164 a 166 del cuaderno de primera instancia del expediente digital.

⁵ Folio 176 a 178 del cuaderno de primera instancia del expediente digital.

⁶ Folio 8 y 9 del cuaderno de segunda instancia del expediente digital.

judiciales aduciendo falta de competencia, pero la mayoría de esas remisiones se presentaba entre juzgados de la misma jurisdicción, por lo que no existía un verdadero conflicto o colisión entre dos despachos judiciales y solo hasta que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira propuso colisión de jurisdicciones, se produjo un verdadero conflicto de competencia, mismo que no es competencia de esa Sala Disciplinaria, debido a que el susodicho Despacho judicial adujo como competente para conocer del asunto al Juzgado Promiscuo del Circuito de la Virginia, Risaralda, por el factor territorial. En consecuencia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria se abstuvo de pronunciarse de fondo y devolvió las diligencias a la Sala laboral del Tribunal Superior de Pereira.⁷

3. CONSIDERACIONES

3.1. Cuestión previa:

Tal como se observa del recuento procesal que se hizo, si bien la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en el fondo, dijo que no se trataba de un conflicto entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso administrativa (como lo planteó esta Corporación en su momento), sino de un conflicto de competencia por el factor territorial entre dos sedes judiciales de este Distrito, no puede pasarse por alto lo siguiente: 1) La decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria no fue unánime y tuvo dos salvamentos de voto en los que se afirma que en realidad se trata de un conflicto de jurisdicciones. 2) Sin pretender desconocer la decisión de las mayorías, pero a sabiendas de que el asunto no es fácil como quiera que involucra una empresa que presta servicios públicos (ejecutante), el municipio de Balboa (ejecutado) y un título ejecutivo constituido por un acto administrativo, esta Sala considera necesario hacer un análisis profundo de la situación para evitar más tropiezos en el futuro, toda vez que ya han corrido tres años sin que ni siquiera se haya librado mandamiento de pago. Ello se hará en la forma que se expone a continuación.

3.2. Problema jurídico por resolver

⁷ Folio 7 a 21 del cuaderno "CSJ Sala Jurisdiccional" del expediente digital.

Le corresponde a la Sala establecer quién es el juez competente para conocer el proceso ejecutivo instaurado por la Central Hidroeléctrica de Caldas CHEC S.A. E.S.P (empresa de servicios públicos), con el cual pretende que se libere mandamiento de pago en contra del Municipio de Balboa (Risaralda) por concepto de las cuotas partes pensionales dejadas de pagar, cuyo título ejecutivo lo constituye un acto administrativo.

3.3. Competencia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en materia de conflictos de competencia.

De conformidad con el Literal B del artículo 15 del Código Procesal del Trabajo y de la seguridad Social y el artículo 18 de la Ley 270 de 1996, las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito judicial, son competentes para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre dos juzgados del mismo distrito judicial y de igual especialidad.

3.4. Cuotas partes pensional y procedimiento para el recobro de las mismas.

Por medio de la sentencia C-895 de 2009, la Corte Constitucional expuso que las cuotas partes pensionales tienen carácter parafiscal y destinación específica que antecede al sistema de seguridad social, previsto en la ley 100 de 1993, cuyo fin es la concurrencia en el pago de mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas. Por lo anterior constituyen una obligación de contenido crediticio a favor de la entidad encargada del reconocer y pagar la pensión, entidad que a su vez puede repetir contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados; en tal virtud las cuotas partes pensionales tiene las siguientes características: "*(i) se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador*". En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas. ⁸

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-895 de 2009 MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

De lo anterior se desprende que la constitución del título ejecutivo que contiene el reconocimiento y pago de pensiones en razón de cuotas partes constituye un título complejo cuya obligación clara y precisa está contenida en la resolución o acto administrativo que reconoce el derecho a la pensión y la exigibilidad ocurre en el momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.

Previsto lo anterior, para el cobro de cuotas partes pensionales, es necesario establecer la relación jurídica entre la entidad llamada a concurrir al pago de la cuota parte de la pensión y la entidad pagadora de la prestación económica. En este sentido, se tiene que las relaciones jurídicas entre distintos órganos de entidades públicas por lo general se configuran bajo el principio de colaboración dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 6 de la ley 489 de 1998, y solo por excepción, la relación interadministrativa puede ser de subordinación. Bajo este entendido, ninguna de las entidades puede imponerse sobre la otra, pues carecen de competencia para ello.

No obstante lo anterior, es necesario precisar, con apoyo en la doctrina del Consejo de Estado, que no todas las relaciones entre los órganos o entidades públicas que se plantean en un pie de igualdad, pueden definirse bajo las reglas de derecho público, pues es posible que uno de los actores en conflicto esté regulado por el derecho privado; tal es el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las empresas de servicios públicos, en el cual el principio de colaboración es matizado por el principio de eficacia económica, en virtud del cual la relación jurídica que involucra a estas últimas estará regulada por la norma de derecho aplicable a cada una de estas actividades.

En esta línea, es del caso traer a colación el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado del 11 de diciembre de 2007, Consejero Ponente Enrique José Arboleda Perdomo, en el que se explicó que las relaciones entre los diferentes órganos y entidades de la administración, pueden dar lugar al surgimiento de créditos entre ellas, en los cuales una entidad es deudora de una obligación monetaria en favor de otra que se convierte en acreedora y precisó que para determinar las normas aplicables a estos derechos de crédito es necesario entonces establecer la naturaleza de la relación jurídica que genera la acreencia, de suerte que, si es interadministrativa, las reglas serán las de derecho público; si es de subordinación, también será el derecho público, propio de la función que ejercen, y si es industrial, comercial o de servicios públicos, se aplicarán las reglas de estas actividades, que en múltiples casos son de derecho privado.

De lo expuesto, en relación con el tema que ocupa la atención de la Sala, es claro que la obligación de concurrir al pago proporcional de la pensión (o cuota parte), es de origen legal, pero da lugar al surgimiento de un crédito y es por esta razón que, para el procedimiento de recobro, necesario resulta establecer la naturaleza jurídica de la entidad reclamante o acreedora, pues en el evento en que sea alguna de aquellas enmarcadas bajo el principio de eficacia económica, no podrá adelantar el cobro ejerciendo la jurisdicción coactiva, sino que deberá acudir al juez competente para el recaudo forzoso.

Cabe indicar que por regla general el recaudo de cuotas partes pensionales, se da por la figura del cobro persuasivo en los términos de la Ley 1066 de 2006; no obstante, cuando la entidad acreedora carece de dicha facultad o cuando ante la renuencia del deudor no es posible obtener el pago de la obligación insoluta de manera coercitiva como privilegio exorbitante, debe hacer uso de las vías procesales establecidas en el ordenamiento jurídico.

De cara a lo anterior, el artículo 5 de la precitada ley, en aras de lograr un recaudo efectivo y rápido de las deudas a favor de entidades públicas, para así lograr el eficaz cumplimiento de los fines estatales, dotó de la jurisdicción coactiva para el cobro de cuotas partes pensionales a las *"entidades del Estado que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política"*. Sin embargo, en relación a dicha facultad, la Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad del artículo 112 de la Ley 6a de 1992, en sentencia C-666 de 2000, fue clara al señalar que el privilegio exorbitante de la Administración de cobrar directamente las deudas a su favor, *"no era aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquellas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado"*. Del mismo modo, en la citada sentencia se concluyó que: *"conferir dicha facultad excepcional a entes del indicado carácter para hacer cumplir obligaciones contractuales viola el principio de equidad respecto de las partes comprometidas en un conflicto (artículo 13 de la Carta), ya que es importante destacar que, dados los fines que persiguen las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, estas suelen competir en igualdad de condiciones con los particulares."*

Aunado a lo anterior, por medio del concepto SSPD-OJ-2011-644 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, expuso que *"las empresas de servicios públicos domiciliarios, al no ejercer función administrativa y buscar un lucro legítimo bajo un esquema de libre competencia económica (...) no cuentan con la facultad de ejercer la jurisdicción coactiva, salvo las que literalmente haya previsto el legislador en el régimen de estos servicios (...)"*⁹

3.5. Títulos ejecutables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

De otra parte, para esclarecer la jurisdicción competente para este efecto, se debe acudir a la naturaleza del título que se pretende ejecutar, que en este caso lo constituye la resolución del reconocimiento pensional y la prueba del pago de las respectivas mesadas, como se explicó en apartados anteriores. Por lo dicho hasta este punto, se tiene que el título esgrimido no se enlista en ninguna de las obligaciones que prevé el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, puntualmente las enumeradas en el numeral 9, artículo 104 ibídem, por lo que, habida cuenta de que la Jurisdicción Contencioso Administrativa solo tramita la ejecución de las condenas impuestas, conciliaciones aprobadas por la jurisdicción contencioso administrativa o laudos arbitrales, y de las obligaciones originadas en contratos de entidades públicas, los títulos no enlistados (como en este caso el título conformado por la resolución y la prueba del pago) se deberán ejecutar ante la jurisdicción ordinaria como lo establece el artículo 15 del Código General del Proceso.

3.6. Naturaleza jurídica de la empresa ejecutante.

De conformidad con el certificado de existencia y representación que obra en el plenario, la Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. "E.S.P". *"es una sociedad anónima comercial de nacionalidad colombiana, del orden nacional, clasificada como empresa de servicios públicos mixta, con autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, sometida al régimen general aplicable a las empresas de servicios públicos y a las normas especiales que rigen las empresas del sector eléctrico"*.

⁹ Tal como ocurre en el régimen de servicios públicos domiciliarios, en el que se prevé, en el inciso tercero del artículo 130 que *"Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos..."*

Asimismo, lo expuso la Corte Constitucional en sentencias C- 739 y C-910 de 2007 al indicar que las Empresas de Servicios Públicos Mixtas hacen parte del sector descentralizado por servicios, posición que fue reiterada recientemente en el Auto 003/008 atendiendo el artículo 38 y 68 de la Ley 489 de 1998.

No obstante, este último precepto solo contempla como entidades descentralizadas a las empresas oficiales de servicios públicos, lo que haría pensar que las mixtas y las privadas no ostentarían dicha naturaleza jurídica, empero, el artículo en cuestión también incluyó las entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal entre otros, se constituya en la prestación de servicios públicos. Así las cosas, de manera implícita incluye a las empresas de servicios públicos mixtas o privadas como entidades descentralizadas.¹⁰

IV. CASO CONCRETO

Como quiera que la conclusión hasta este punto permite afirmar que la empresa ejecutante no cuenta con facultades para el recobro de las cuotas partes pensionales a través del cobro coactivo de que trata la Ley 1066 de 2006 y el título base del recaudo no corresponde a algunos de aquellos enlistados en el numeral 9, artículo 104 del CPACA, lo que impide que la ejecución se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que sigue es establecer cuál especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria tiene la competencia para conocer un asunto relacionado con el recobro de cuotas partes pensionales.

Para el efecto, dígase de una vez que la especialidad competente definitivamente es la laboral pues sin duda alguna el asunto se enmarca en el supuesto previsto en el numeral 5 del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo de la Seguridad Social, que al tenor dispone: "*La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:* (...) 5. *La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad*", tal como lo expresó la Jueza Primera Laboral del Circuito de Pereira, ello como quiera que la obligación que se pretende ejecutar, sin que sea competencia de este Sala determinar si el título reúne o no los requisitos para servir como base del recaudo, emana de la seguridad social y su conocimiento no corresponde a la entidad ejecutante, en el marco

¹⁰ Corte Constitucional A-208 de 2008 Magistrado Sustanciador Dr. Rodrigo Escobar Gil.

de un proceso de jurisdicción coactiva, ni tampoco a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como se explicó líneas atrás.

Ahora bien, en lo que respecta a la competencia territorial para conocer de la ejecución de obligaciones emanadas de la seguridad social, al margen de la cuantía del asunto, se desprende del artículo 9º del Código de Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, que en los procesos que se sigan contra un municipio será competente el juez laboral del circuito del lugar donde se haya prestado el servicio y a falta de juez laboral del circuito conocerá el proceso el respectivo juez civil del circuito y aunque en este caso es evidente que la empresa ejecutante no le prestó servicio alguno al ente territorial ejecutado, lo cierto es que la cuota pensional cobrada corresponde al tiempo de servicio de un pensionado que le prestó servicio al municipio de Balboa (Risaralda) y en todo caso, si no fuera este el criterio determinante para definir la competencia territorial, habría de aplicarse el artículo 5º ídem, que establece que también se puede determinar la competencia por el domicilio del demandando, a elección del demandante.

Por lo anterior, como quiera que el municipio de Balboa pertenece al Circuito de la Virginia, donde no hay juez laboral del circuito, es evidente que el conocimiento del asunto debe ser asumido por el Juez Promiscuo del Circuito de La Virginia (Risaralda), de conformidad con el citado artículo 9º ibidem.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral Número 1 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira,**

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que la competencia para conocer del proceso ejecutivo de mínima cuantía promovido por la Central Hidroeléctrica de Caldas contra el Municipio de Balboa, corresponde al Juez Promiscuo del Circuito de La Virginia, Risaralda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REMITIR el expediente, al citado juzgado para lo de su cargo y enviar copia de la presente providencia al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira para su conocimiento.

Notifíquese y Cúmplase

La Magistrada ponente,

La Magistrada ponente,



ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN

La Magistrada y el Magistrado,



OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA



GERMAN DARIO GÓEZ VINASCO