



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

Magistrado ponente

AL1102-2023

Radicación n.º 97374

Acta 11

Barranquilla (Atlántico), veintinueve (29) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

Decide la Sala el conflicto de competencia negativo suscitado entre el **JUZGADO TERCERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ** y el **JUZGADO PRIMERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE MANIZALES**, dentro del proceso ejecutivo laboral adelantado por la **SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS – PORVENIR S.A.** contra la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS**.

I. ANTECEDENTES

Para los propósitos de la presente decisión, baste señalar que la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. instauró proceso ejecutivo en contra de la Caja de Compensación Familiar de

Caldas, en su condición de empleadora, con el fin de obtener el pago de las cotizaciones en mora al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones de sus trabajadores junto con los intereses moratorios y las costas del proceso.

Por reparto, la demanda correspondió al Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Manizales, mediante providencia de 16 de enero de 2023, consideró que carece de competencia, citando apartes de la Corte Suprema de Justicia, en CSJ AL de 13 de julio de 2022 rad. 94339, así:

“Para efectos del asunto objeto del debate, conviene recordar que el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, señaló que «Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador [...]» y, si bien es cierto que la ley no señaló una norma clara y precisa de la cual derivar la competencia para conocer de las actuaciones ejecutivas de que trata el precepto atrás citado cuando el cobro lo adelantan las administradoras del Régimen de Ahorro Individual, lo cierto es que por virtud de lo dispuesto en el art. 145 del CPTSS, en relación con la aplicación analógica y el principio de integración de las normas adjetivas, la solución al tema encuentra abrigo en lo dispuesto por el art. 110 de la misma codificación.

En efecto, dispone el mentado precepto que «De las ejecuciones de que trata el artículo anterior y el 32 de la Ley 90 de 1946, conocerán los jueces laborales del circuito del domicilio [...]» del ISS o la seccional que hubiere proferido la resolución correspondiente «[...] y de acuerdo con las reglas generales sobre competencia por razón o cuantía».

(...)

Ahora, fluye del expediente que si bien el domicilio principal de la ejecutante es la ciudad de Medellín (PDF archivo 03, Escrito De Demanda f.º 31), lo cierto es que el título ejecutivo 13242-22 expresa inequívocamente haber sido expedido en la ciudad de Barranquilla el 08 de marzo de 2022 PDF archivo 03, Escrito De Demanda f.º 11), y dado que el art. 110 del CPTSS dispone como una de las alternativas para fijar la competencia la de «[...] la caja seccional del mismo (Instituto Colombiano de Seguros Sociales) que hubiere proferido la resolución correspondiente y de acuerdo

con las reglas generales sobre competencia por razón o cuantía (subrayas de la Sala)», y allí decidió presentar la demanda la ejecutante, entonces lo dicho orienta a atribuir en cabeza del juzgado de Barranquilla la competencia para adelantar el proceso ejecutivo que se ha venido analizando” (subrayado fuera de texto).

Indicó que, bajo esa perspectiva, es claro para dicho juzgado que la competencia para conocer de la demanda de la referencia recae sobre los Jueces Municipales de Pequeñas Causas Laborales la ciudad de Bogotá, al ser en esa ciudad que tiene su domicilio principal la ejecutante conforme lo verificó en el Portal RUES, dado que con la documental allegada junto con el escrito genitor no se logró establecer el lugar de expedición del título de recaudo, por tanto, ordenó la remisión de las diligencias a los Juzgados Municipales de Pequeñas Causas Laborales de esta ciudad – Reparto.

Recibida la demanda por el Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, mediante providencia de 6 de febrero de 2023, declaró, igualmente, su falta de competencia para conocer de la misma, argumentando que el impedimento señalado por su par no se enmarca dentro de las reglas de competencia territorial que expone aquel.

Citó, la providencia CSJ AL3984-2022, según la cual es criterio de la Sala que en asuntos como el presente, donde se pretende el pago de las cotizaciones adeudadas, es competente el juez del lugar del domicilio del ente de seguridad social o de la seccional en donde se hubiere proferido la resolución o título ejecutivo respectivo; y señaló:

[...]

No obstante, respetuosamente, pasa el Despacho a exponer las razones por las que considera que la competencia en los conflictos de esta naturaleza debe analizarse conforme lo expuesto en el artículo 5º del CPTSS.

1. No comparte el Despacho la tesis que sostiene la aplicación del artículo 110 del CPTSS, por cuanto esta norma hace parte de la redacción original del Decreto 2158 de 1948, época en la que el Instituto de Seguros Sociales no tenía cobertura en todo el territorio nacional, por lo que, era entendible que el legislador buscara proteger los intereses de la entidad de defenderse en aquellos lugares donde estaban domiciliados sin importar el domicilio de la parte ejecutada.

No obstante, esta tesis no es sustentable en las condiciones actuales del país, pues por una parte el ISS se encuentra extinto y en su lugar fue creada la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, entidad que cuenta con presencia en los 32 departamentos del país y por otro lado, en tratándose de las Administradores de Pensiones Privadas del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, es igualmente predicable su presencia en todo el territorio nacional dada la materialización del principio de libre escogencia, ya por todos conocido.

Lo anterior, permite evidenciar que no es acertado aplicar una norma que tuvo origen en condiciones actualmente inexistentes y que desconoce la dinámica y el desarrollo del país y, por el contrario, motiva la congestión judicial, por cuanto dicha postura concentra el conocimiento de la mayoría de procesos ejecutivos de naturaleza análoga al presente, al Juez de Bogotá y se desconoce la voluntad de la AFP de incoar procesos en los distintos departamentos o ciudades en donde cuentan con agencia, sucursal o sede.

2. En esta misma línea de argumentación, se evidencia que si bien la Corte indica que esta norma privilegia el «interés superior de la seguridad social de los afiliados y de los recursos de la misma», no son claras las razones por las cuales es más eficaz la protección del derecho a la Seguridad Social al permitirles a las administradoras del RAIS demandar en su propio domicilio y, en consecuencia, en uno extraño al del empleador ejecutado que adeuda los aportes; incluso con dicha posición se desconoce que las AFP tienen la capacidad para demandar en cualquiera de los municipios en los que tiene operación y en los que afilia empleadores y trabajadores, más allá de que el cobro se dé o no en su domicilio principal.

Precisamente, permitir que un proceso judicial se adelante en el lugar del domicilio de la parte ejecutada en el que igualmente tiene presencia la AFP ejecutante, contrario a lo manifestado por la H. Corte, no vulnera el interés superior de la seguridad social del afiliado o de sus recursos sino que, todo lo contrario,

garantiza precisamente sus intereses primando también derechos como el de defensa y contradicción.

Esta dinámica se hace evidente en procesos como el actual, dado que la AFP -en su rol dominante- incoa la demanda en la ciudad en la que se encuentra el aportante en mora, dejando entrever su voluntad y disposición de recursos para adelantar sus procesos tanto de cobros extra judiciales como judiciales y, en segundo lugar, en una mirada al sujeto no dominante, que en este caso lo comportarían los aportantes en mora, es más garante permitirles su defensa desde el lugar de su domicilio, pues por lo general los empleadores o aportantes independientes no cuentan con sedes, agencias o sucursales en otros municipios y mucho menos en Bogotá, lo que conllevaría una dificultad en asumir su defensa, independientemente de la virtualidad que actualmente gobierna los trámites judiciales, dado que, recordemos se trata de procesos ejecutivos -en su gran mayoría- con solicitudes de medidas cautelares.

Es por ello que, respetuosamente, este Despacho considera que aplicar el artículo 110 CPTSS no contribuye a la protección a la seguridad social de los trabajadores o empleadores y, en buena medida, pasa por alto que los actuales códigos de procedimiento materializan como uno de los pilares a la garantía del debido proceso que la competencia territorial radique principalmente en el domicilio del demandado, y así está consagrado en los artículos 28 del CGP y 5 del CPTSS.

Incluso, aunque el artículo 156 del CPACA permite en algunos casos que se demande en el domicilio del demandante, esta posibilidad está condicionada a que el demandado cuente con sede en dicho domicilio, con lo que queda nuevamente materializada esta forma de protección.

En este punto, es pertinente resaltar las consideraciones que tuvo la Corte Constitucional al expedir la sentencia C-470 de 2011, a través de la cual se declararon inexecutable los artículos 45 y 47 de la Ley 1395 de 2010, que pretendían modificar la competencia de los jueces del trabajo por razón del territorio, al señalar como juez competente el domicilio del demandante. Con esta sentencia queda claro que, ni siquiera para proteger al trabajador, quien es normalmente quien demanda ante la jurisdicción laboral, se puede sacrificar el derecho al debido proceso que le asiste al demandado de ser accionado en su domicilio. Al respecto la Corte, precisó:

[..] este tribunal observa que el efecto negativo que esta norma podría representar para los demandados en los procesos laborales al obligarlos a comparecer al domicilio procesal que libremente les señale su contraparte, tendría sus principales repercusiones sobre el principio de igualdad (art. 13 Const.), el debido proceso (art. 29) y el acceso a la

administración de justicia (art. 229).”

[..]

De cualquier manera debe anotarse que sí existe en este caso una percepción mucho más amplia sobre el gravamen o dificultad que para la persona demandada podría representar tener que afrontar un proceso en un lugar que no es su domicilio ni tampoco sede de sus negocios, y sobre el carácter posiblemente excesivo de la ventaja que esta regla confiere el accionante, independientemente de quién, empleador o trabajador, ocupe uno u otro rol. Incluso podrían existir percepciones sobre el efecto negativo que esa regla puede tener sobre el sistema judicial en su conjunto, lo que también incidiría en el juicio de proporcionalidad que al respecto pueda hacerse.

[..] resulta difícil para un juez conocer de un proceso que versa sobre hechos y situaciones ocurridos en otra localidad, en algunos casos un lugar distante o incluso desconocido, por lo que podría requerir de la frecuente solicitud de comisiones a los funcionarios judiciales de ese otro territorio, circunstancia que además de conspirar contra la deseada descongestión, dificulta gravemente la aplicación del principio de inmediación en la práctica de las pruebas y la posterior adopción de decisiones. Sin duda, todas estas situaciones resultan contrarias al adecuado funcionamiento del sistema judicial [..]

3. De otra parte, el criterio de la Corte Suprema pasa por alto que actualmente el Régimen de Ahorro Individual está administrado por cuatro fondos de pensiones: i) la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A, ii) la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A, iii) Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías y iv) Skandia Pensiones y Cesantías S.A., entidades que tienen su domicilio principal, la primera de ellas en la ciudad de Medellín y las restantes en la ciudad de Bogotá.

Tampoco se tiene en cuenta que al interior de los procesos iniciados por aportes, en la gran mayoría, estas entidades adelantan el trámite previo de cobro de las cotizaciones en mora a través del servicio de correo electrónico certificado, situación que no permitiría establecer con claridad desde cuál ciudad o seccional se dio inicio al cobro que permite generar el título ejecutivo, así como tampoco al momento de expedir el título ejecutivo indican la ciudad de expedición, pero que en todo caso, genera sus consecuencias en el lugar de destino de la comunicación, esto es, en el domicilio del ejecutado.

Dicha situación, tal y como se expuso en el numeral 1º, genera una congestión judicial principalmente en la ciudad de Bogotá, lugar de domicilio de la mayoría de AFP y si bien la AFP Protección tiene su domicilio en la ciudad de Medellín, este

Juzgado consiente de su criterio y fiel a él, asume el conocimiento de estos procesos siempre y cuando la parte ejecutada resida en esta ciudad.

4. Finalmente e incluso a modo de conclusión, este Despacho solicita tener en cuenta que las atribuciones de competencia deben atender criterios objetivos que impidan la manipulación de las partes o interesados y, en ese orden, se debe impedir que sean ellos quienes elijan el juez que conocerá su caso o se les permita generar los escenarios precisos para hacer que determinado juez o ubicación conozca y resuelva la litis.

Es por ello que, tener reglas claras frente a la competencia evita dicha situación, ya que es bien sabido, que nadie elige el lugar del domicilio de su empleador, ni el lugar de prestación de sus servicios previo a un conflicto y en ese orden, tampoco, en este caso, debería otorgárseles a las administradoras la facultad de imponer en el título ejecutivo el nombre de una ciudad a su conveniencia a efecto de lograr que ese determinado juez o categoría de jueces quienes asuman el conocimiento de un proceso en una municipalidad diferente a lugar de residencia del ejecutado como se ha expuesto a lo largo de esta providencia.

Por lo anterior suscitó la colisión de competencia negativa y ordenó enviar la actuación a esta Corporación para que dirima dicho conflicto.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo previsto en el numeral 4º del literal a) del artículo 15 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 10 de la Ley 712 de 2001, en armonía con el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 270 de 1996, modificado por el 7 de la Ley 1285 de 2009, corresponde a la Corte dirimir el conflicto de competencia que se presente entre juzgados de diferente distrito judicial.

En el asunto bajo estudio, la colisión negativa de competencia radica en que el Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Manizales y el Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, consideran no ser los competentes para dirimir este asunto, pues el primero aduce con fundamento en el artículo 110 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, que el conocimiento de las demandas para el cobro de cotizaciones pensionales corresponde al domicilio de la administradora demandante en la ciudad de Bogotá al no ser posible establecer el lugar de expedición del título de recaudo ejecutivo; mientras que el segundo sostiene que lo es el remitente por el domicilio del demandado en aplicación del artículo 5 del del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, al apartarse de la postura que sobre este tema ha adoctrinado esta Sala de la Corte e inaplicar el artículo 110 del estatuto adjetivo citado.

Sea oportuno señalar, que en el asunto que ocupa la atención de la Sala, la controversia se suscita entre una administradora de pensiones y cesantías y un empleador, por cotizaciones no satisfechas oportunamente.

Conforme lo establecido en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, que obliga a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador, para tal efecto la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor de lo adeudado prestará mérito ejecutivo.

Ahora bien, aun cuando no existe en materia procesal del trabajo, una regla de competencia para conocer del trámite de la acción ejecutiva a que alude el referente legal citado en precedencia, lo cierto es que por remisión normativa que permite el artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, que autoriza que a falta de disposición especial se aplicarán las normas análogas del mismo código y la regla que mejor se adapta es el artículo 110 del estatuto procesal en cita que determina la competencia del juez laboral para conocer en asuntos de igual naturaleza, pero en relación al Instituto de Seguros Sociales, dentro del régimen de prima media con prestación definida.

En tal virtud, acudiendo a la aplicación del principio de integración normativa de las normas procedimentales, es dable remitirnos a lo preceptuado en el artículo 110 *ibidem*, en tanto se ocupa de la competencia del juez del trabajo para conocer de las ejecuciones de la misma naturaleza promovidas por el extinguido Instituto de Seguros Sociales, con el fin de obtener el pago de las cuotas o cotizaciones adeudadas, es el juez del lugar del domicilio de dicho ente de seguridad social o de la seccional en donde se hubiere proferido la resolución, título ejecutivo, por medio de la cual declara la obligación de pago de las cotizaciones debidas.

Ahora, como el citado referente legal determina la competencia del juez del trabajo en dichos asuntos, en los que, además, se pretende garantizar los derechos a la seguridad social de los afiliados a través del cobro coercitivo

a los empleadores de las cotizaciones no satisfechas oportunamente, es dable acudir al mismo para los propósitos de la presente decisión.

Cumple citar lo razonado en providencia CSJ AL2940-2019 en un asunto de similares condiciones a las del presente, reiterada en proveídos CSJ AL4167-2019, AL1046-2020, AL228-2021, AL722-2021 y AL2749-2022, donde esta Sala señaló:

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 5º 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.º 25).

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 quién recaía la competencia para conocer de la ejecución por cotizaciones a la seguridad social insolutas, situación que como se dijo, sí estaba prevista en su momento para el ISS, y que en tal virtud, resulta ser la más cercana para dilucidar el presente conflicto.

Conforme lo asentado, es claro que, cuando se pretenda el pago de cotizaciones en mora al sistema de seguridad social, la competencia radica en el juez del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social o el de la seccional de aquella donde se hubiere proferido la resolución, título

ejecutivo, por medio de la cual declara la obligación de pago de las cotizaciones debidas.

Descendiendo al asunto bajo estudio, se tiene que la parte accionante en su escrito genitor señala como factor de competencia a «*la naturaleza del asunto, la cuantía y la vecindad de las partes*» y con la afirmación tanto en la demanda como en el poder que el domicilio principal de la entidad ejecutante es la ciudad de Bogotá, (PDF DEMANDA fº5 a 11) y corroborado por la autoridad a la que inicialmente le correspondió la demanda al consultar el Portal RUES, de lo cual puede entenderse sin lugar a equívocos que su elección se dio por esta ciudad, opción que encuentra respaldo en las disposiciones que regulan la materia y por lo que se debe respetar su selección.

De ahí que conforme al criterio de esta Corporación al que se hizo alusión en precedencia, el Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, sea el competente para conocer del presente asunto y a quien se le devolverán las diligencias para que les dé el trámite que corresponda de acuerdo con la ley, sin que sea posible abandonar el planteamiento jurisprudencial antes reproducido para adoptar la interpretación propuesta por el juez laboral de pequeñas causas de Bogotá por resultar a todas luces desconectada de la jurisprudencia consolidada de esta Sala como máximo tribunal de cierre en la jurisdicción ordinaria laboral.

Finalmente, estima esta Sala de la Corte pertinente, llamar la atención a los jueces para que, en lo sucesivo, examinen la demanda sometida a su decisión sobre mandamiento de pago cuidadosamente y con el esmero que le corresponde, pues frente a la solución del conflicto sometido en esta oportunidad a su consideración existe una postura reiterada, que de haberse tenido en cuenta evitaría la congestión y la mora judicial.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral,

RESUELVE:

PRIMERO-. DIRIMIR el conflicto de competencia suscitado entre el **JUZGADO TERCERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ** y el **JUZGADO PRIMERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE MANIZALES**, en el sentido de atribuirle la competencia a la primera autoridad judicial mencionada, para adelantar el trámite del proceso ejecutivo laboral promovido por la **SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS – PORVENIR S.A** contra la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS**.

SEGUNDO: Informar lo resuelto al Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Manizales.

Notifíquese y cúmplase.



GERARDO BOTERO ZULUAGA

Presidente de la Sala



FERNANDO CASTILLO CADENA



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ

No firma por ausencia justificada

IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ



OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR



MARJORIE ZUÑIGA ROMERO