



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN**  
**SALA MIXTA**

Magistrada ponente: DORIS YOLANDA RODRÍGUEZ CHACÓN  
Radicación: 19473 40 89 001 2023 00218 01  
Proceso: Acción de tutela  
Accionante: HELIODORO RODRIGUEZ<sup>1</sup>  
Accionados: MUNICIPIO DE MORALES – PORVENIR S.A.  
Asunto: Dirime conflicto de competencia

Popayán, nueve (09) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

(Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha)

Procede la Sala a decidir el conflicto de competencia negativo suscitado entre el Juzgado Doce Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán, y el Juzgado Promiscuo Municipal de Morales (Cauca), con ocasión de la acción de tutela interpuesta por el señor HELIODORO RODRIGUEZ contra el MUNICIPIO DE MORALES y el Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR.

**ANTECEDENTES**

Revisadas las diligencias, se advierte, que el señor HELIODORO RODRIGUEZ, interpuso acción de tutela contra el MUNICIPIO DE MORALES y el Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR, con el propósito de que se ordene “a la *SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR que, dentro de las 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente, proceda a activar los medios de cobro con los que disponga para lograr la cancelación por parte de la entidad incumplida del monto adeudado por concepto de aportes pensionales, con base en un cálculo actuarial conforme a la normatividad vigente*” y “al *MUNICIPIO DE MORALES - CAUCA, ponerse al día en el menor tiempo posible con la SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS “PORVENIR” con la cancelación del monto adeudado por concepto de mis aportes pensionales, entre las siguientes fechas: del 1 de julio de 1995 hasta 31 de diciembre de 2001 y entre 1 de enero de 2004*

---

<sup>1</sup> Correo electrónico: [jairrodriguez@hotmail.com](mailto:jairrodriguez@hotmail.com) – Celular: 312 878 5270

*hasta 30 de enero de 2004, con el fin de sumar el número de semanas de cotización requerido para obtener mi derecho a pensión”*

Lo anterior, dado que según se advierte de los hechos descritos en la petición de amparo, el señor HELIODORO RODRIGUEZ celebró contrato de trabajo a término indefinido con el Municipio de Morales – Cauca como operario del relleno sanitario y auxiliar de obras varias con un salario de \$150.000 pesos mensuales, donde ejercía sus funciones de forma subordinada de lunes a viernes de 8:00 am a 12:00 m y de 1:00 pm a 5:00 pm, y los sábados realizaba el aseo de la galería donde se llevaba a cabo el mercado.

Que el 30 de diciembre de 1999 el Alcalde Municipal y el Secretario de Hacienda, certifican el cumplimiento de horarios de trabajo y la subordinación, por lo que posee la calidad de empleado público y tiene derecho al pago de prestaciones sociales, razón por la que el 13 de abril de 2000, solicitó ante el Alcalde Municipal la liquidación y pago de las prestaciones a las que tiene derecho. Que mediante Resolución No. 1705 del 19 de noviembre de 2000, el municipio aplazó el pago de las prestaciones aduciendo falta de presupuesto, y finalmente, terminó la relación laboral de manera ilegal e injusta, siendo el último salario devengado de \$340.000.

Refiere, que el municipio de Morales – Cauca, no consignó al Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR lo concerniente a las cotizaciones en pensión respecto de los periodos comprendidos entre el 01 de julio de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2001 y el 01 de enero de 2004 al 30 de enero de 2004, advirtiendo, que existen dos fallos judiciales en su favor, a saber, la sentencia No. 044 del 31 de julio de 2008 emitida por el Juzgado Primero Laboral de Descongestión de Popayán y la sentencia No. 021 del 31 de enero de 2012, emitida por la Sala Sexta de Decisión Laboral en Descongestión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en la que se declaró la relación de trabajo desde el 02 de enero de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2001, y se obligó al municipio de Morales al pago de las prestaciones sociales en su favor.

Agrega, que al revisar las semanas de cotización por concepto de pensión en su historia laboral sólo cuenta con 997.4 semanas cotizadas, haciéndole falta un total de 370 semanas para obtener la pensión, que pertenecen al período del 01 de julio de 1995 a 31 de diciembre de 2001 y del 01 de enero de 2004 al 30 de enero

de 2004, que no fueron consignadas por el Municipio de Morales en su condición de empleador.

Habiendo correspondido las diligencias por reparto al JUZGADO DOCE PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTIAS DE POPAYÁN, mediante proveído del 04 de octubre de 2023<sup>2</sup>, ordenó remitir la acción de tutela por competencia territorial al Juzgado Promiscuo Municipal de Morales (Cauca), luego de considerar, que es en dicho municipio donde se presenta la vulneración de los derechos del actor.

Recibidas las diligencias por el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE MORALES (CAUCA), mediante auto del 06 de octubre de 2023<sup>3</sup>, resolvió proponer conflicto negativo de competencia, al señalar, que el factor territorial no puede determinarse únicamente por la residencia del accionante, o el sitio donde tenga su sede el ente que presuntamente vulnera los derechos, pues el accionante tiene libre elección para la presentación de la acción de tutela. Aunado a que en el municipio de de Popayán también se producen los efectos de la alegada vulneración, y por lo tanto, en virtud de la competencia a prevención establecida en la ley para el factor territorial, el competente para conocer y tramitar la acción de tutela es el Juzgado Doce Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán, a quien inicialmente se repartió el asunto.

Se entra a resolver previas las siguientes,

### CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 270 de 1996, que regla lo atinente a los conflictos de competencia, corresponde a esta Sala de Decisión, resolver los conflictos que se susciten entre autoridades de la jurisdicción ordinaria que tengan distinta especialidad jurisdiccional de igual o diferente categoría y pertenecientes al mismo Distrito. Lo anterior, en concordancia con el artículo 139 del Código General del Proceso.

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, prevé: “*Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de*

---

<sup>2</sup> Archivo No. 007 del expediente digital

<sup>3</sup> Archivo No. 009 del expediente digital

la solicitud...”. A su turno, el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017 y el Decreto 333 de 2021, señala en su artículo 1°, que **“Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos...”**, y el Parágrafo 2 del numeral 1 del Decreto 333 de 2021, claramente indica, que dichas reglas **“no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia”**.

En relación con los factores de asignación de competencia en materia de tutela, la Honorable Corte Constitucional en Auto A193 de 2021, señaló:

*“De conformidad con los Artículos 86 de la Constitución y 8° transitorio de su título transitorio adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2017, y los Artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, existen tres factores de asignación de competencia en materia de tutela, a saber: (i) el factor territorial, en virtud del cual son competentes “a prevención” los jueces con jurisdicción en el lugar donde (a) ocurre la vulneración o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud, o (b) donde se producen sus efectos, los cuales pueden o no coincidir con el lugar de domicilio de alguna de las partes; (ii) el factor subjetivo, que corresponde al caso de las acciones de tutela interpuestas en contra de (a) los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado a los jueces del circuito de conformidad con el factor territorial y (b) las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya resolución corresponde al Tribunal para la Paz; y (iii) el factor funcional, que debe ser verificado por las autoridades judiciales al momento de asumir el conocimiento de una impugnación de una sentencia de tutela y que implica que únicamente pueden conocer de ella las autoridades judiciales que ostentan la condición de “superior jerárquico correspondiente” en los términos establecidos en la jurisprudencia.*

8. **Adicionalmente, según la jurisprudencia pacífica de esta Corporación, las disposiciones contenidas en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, de ninguna manera constituyen reglas de competencia de los despachos judiciales, sino únicamente pautas de reparto de las acciones de tutela. Ello implica que el mencionado acto administrativo nunca podrá ser usado por las autoridades judiciales para declarar su falta de competencia. Esta forma de proceder se opone, principalmente, al derecho al acceso a la administración de justicia, dado que no existe fundamento alguno para asumir este conjunto normativo como un mandato procesal del que dependa la resolución del asunto en sede de instancia<sup>4</sup>”**

También, la Corte Constitucional en Auto A186 del 24 de febrero de 2022, señaló:

---

<sup>4</sup> Ver, entre otros, los autos 105 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 157 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; 007 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; 028 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 030 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 052 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 059 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 059A de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; 061 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; 063 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 064 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; 066 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; 067 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; 072 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 086 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; 087 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 106 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; 152 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; 171 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 197 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 332 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 325 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; y 242 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Debido a ello, el parágrafo segundo del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 dispone que *“las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia.*

*(...) la Corte Constitucional ha explicado que, de conformidad con los artículos 86 superior y 8° transitorio del Título Transitorio de la Constitución, los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, existen tres factores de asignación de competencia en materia de tutela, a saber:*

**(i) el factor territorial, en virtud del cual son competentes “a prevención” los jueces con jurisdicción en el lugar donde: (a) ocurre la vulneración o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud, o (b) donde se produzcan sus efectos;**

**(ii) el factor subjetivo, que corresponde al caso de las acciones de tutela interpuestas en contra de: (a) los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado a los jueces del circuito de conformidad con el factor territorial; y (b) las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya resolución corresponde al Tribunal para la Paz; y**

**(iii) el factor funcional, que debe ser verificado por las autoridades judiciales al momento de asumir el conocimiento de la impugnación de una sentencia de tutela y que implica que únicamente pueden conocer de ella las autoridades judiciales que tengan la condición de “superior jerárquico correspondiente” en los términos establecidos en la jurisprudencia.**

**4. Al respecto, este Tribunal ha sostenido que cuando se presente una divergencia entre dos autoridades competentes en virtud del referido factor territorial, se le debe otorgar prevalencia a la elección hecha por el demandante, pues en virtud del criterio “a prevención” consagrado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, se ha interpretado que existe un interés del Legislador estatutario en proteger la libertad del actor en relación con la posibilidad de elegir el juez para resolver la acción de tutela que desea promover, dentro de aquellos que sean competentes.**

**5. Por otro lado, esta Corporación también ha insistido en que la competencia por el factor territorial no puede determinarse únicamente a partir del lugar de residencia de la parte accionante o de su apoderado, o del sitio donde tenga su sede el ente que, presuntamente, viola los derechos fundamentales. En contraste, la competencia por dicho factor corresponde al juez del lugar donde se presentó u ocurrió la vulneración que se busca proteger o del lugar donde se producen los efectos de dicha violación. Esa autoridad judicial no necesariamente debe coincidir con el domicilio de las partes, pero en todo caso, debe otorgarse preeminencia al criterio “a prevención”, explicado en el fundamento jurídico anterior, en tanto corresponde al respeto por la voluntad del accionante y por la informalidad de la acción de tutela.”**

Así mismo, en el Auto A087 del 02 de febrero de 2022, refirió:

*“Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que, de conformidad con las normas constitucionales y legales estatutarias respectivas, existen tres factores de asignación de competencia en materia de tutela: (i) el factor territorial; (ii) el factor subjetivo; y (iii) el factor funcional.*

**3. Igualmente, la Corte ha aclarado que las disposiciones contenidas en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, de ninguna manera constituyen reglas de competencia de los despachos judiciales, sino únicamente pautas de reparto de las acciones de tutela. Ello implica que el mencionado acto administrativo nunca podrá ser usado por las autoridades judiciales para declarar su falta de competencia. Esta forma de proceder se opone, principalmente, al derecho al acceso a la administración de justicia, dado que no existe fundamento alguno para asumir este conjunto normativo como un mandato procesal del que dependa la resolución del asunto en sede de instancia. En consecuencia, a partir de la jurisprudencia constitucional consolidada en esta materia, está prohibido que los jueces promuevan conflictos aparentes de competencia en las acciones de tutela, con base en la inobservancia de las reglas de reparto.**

*En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha determinado que cuando “dos autoridades judiciales promuevan un conflicto de competencia por este motivo, el expediente será remitido a aquella a quien se repartió en primer lugar con el fin de que la acción de tutela sea decidida inmediatamente, sin que medien consideraciones adicionales”*

En concordancia con lo anterior, el Auto A008 del 26 de enero de 2023, refirió:

**“La Sala Plena ha señalado que la competencia por el factor territorial corresponde al juez del lugar (i) donde se presentó, o (ii) donde se producen los efectos de la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de la persona, los cuales pueden o no coincidir con el lugar de domicilio de alguna de las partes. Así mismo, ha indicado que la competencia por el factor territorial no puede determinarse acudiendo, sin más, al lugar de residencia de la parte accionante o al lugar donde tenga su sede el ente que presuntamente vulnera los derechos fundamentales. Por su parte, en los eventos en que se presente una divergencia entre dos autoridades competentes en virtud del factor territorial, la Sala Plena ha sostenido que se le debe otorgar prevalencia a la elección hecha por el demandante, pues en virtud del criterio “a prevención”, consagrado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, se ha interpretado que existe un interés del legislador estatutario en proteger la libertad del actor en relación con la posibilidad de elegir el juez competente para resolver la acción de tutela que desea promover.”**

Criterio reiterado por dicha Corporación en auto A106 del 02 de febrero de 2023, al expresar:

*“De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 2591 de 1991, existen solo tres factores de asignación de competencia en materia de acción de tutela: territorial, subjetivo y funcional. Según el factor territorial, son competentes, a prevención, los jueces con competencia territorial en: a) el lugar donde ocurre la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales; o b) en el lugar donde se producen los efectos de esta. Por su parte, en virtud del factor subjetivo, a) las acciones de tutela presentadas contra la prensa o los medios de comunicación son competencia de los jueces del circuito del lugar; y b) las acciones de tutela presentadas en contra de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) son competencia del Tribunal para La Paz. Por último, el factor funcional determina la competencia para conocer sobre la impugnación de una sentencia de tutela, al establecer que solo puede conocer de esta el superior jerárquico del juez que se pronunció en primera instancia.*

**10. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que, cuando los conflictos de competencia se suscitan en virtud del factor territorial, debe prevalecer la elección del demandante, pues el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 dispuso que aquel podrá presentar la tutela, a prevención, ante los**

***jueces con competencia en el lugar donde ocurre la vulneración, o ante aquellos con jurisdicción en el lugar donde se producen los efectos de la misma. Esto último como manifestación “[del] interés del ordenamiento jurídico en proteger la libertad del actor frente a la posibilidad de elegir el juez competente de las acciones de tutela que dese[a] promover”***

En el caso concreto, el señor HELIODORO RODRIGUEZ solicita la protección de sus derechos fundamentales, los que considera vulnerados por el MUNICIPIO DE MORALES (CAUCA) y el Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR, aduciendo la falta de pago de las prestaciones de carácter pensional respecto de los periodos de 01 de julio de 1995 a 31 de diciembre de 2001 y el 01 de enero de 2004 a 30 de enero de 2004, que según expresa, no han sido consignados por el Municipio de Morales, siendo éste su empleador.

Así las cosas, atendiendo los precedentes jurisprudenciales atrás mencionados, resulta evidente que en el presente caso se configuró un conflicto aparente de competencia, toda vez que el JUZGADO DOCE PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTIAS DE POPAYÁN, mal podía rehusar la competencia para conocer del asunto, ordenando la remisión de la acción constitucional al Juzgado Promiscuo Municipal de Morales (Cauca), afectando la celeridad y eficacia en la administración de justicia frente a la protección de los derechos fundamentales incoados por el tutelista, quien en ejercicio de su derecho de elección presentó la acción de tutela en la ciudad de Popayán, por lo que deviene procedente respetar la elección del accionante<sup>5</sup>, pues de conformidad con los lineamientos trazados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional *“en virtud de la competencia “a prevención” establecida por la ley, debe respetarse la elección efectuada por el accionante al presentar la acción de tutela”*<sup>6</sup>.

Sin más consideraciones, habiéndose repartido primeramente las diligencias al JUZGADO DOCE PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTIAS DE POPAYAN, será éste el llamado a asumir el conocimiento de la acción de tutela de la referencia, y en consecuencia, se ordenará remitir el expediente al mencionado Despacho Judicial, para que asuma el conocimiento del mismo, sin más dilaciones.

## **DECISIÓN**

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, auto A018-2019, refiere: *“se ha interpretado que existe un interés del Legislador estatutario en proteger la libertad del actor en relación con la posibilidad de elegir el juez para resolver la acción de tutela que desea promover, dentro de aquellos que sean competentes”*. **Criterio reiterado** en el auto A818-2021.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, auto A818-2021

Por lo expuesto, la Sala Mixta del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán,

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Declarar la existencia de un conflicto aparente de competencia, y en consecuencia, se ordena remitir las diligencias de manera inmediata, vía correo electrónico, al JUZGADO DOCE PENAL MUNICIPAL CON FUNCION DE CONTROL DE GARANTIAS DE POPAYÁN, para que proceda de conformidad, y sin más dilaciones.

**SEGUNDO:** Comuníquese al JUZGADO PROMISCOO MUNICIPAL DE MORALES - CAUCA, la decisión adoptada, adjuntando copia de esta providencia.

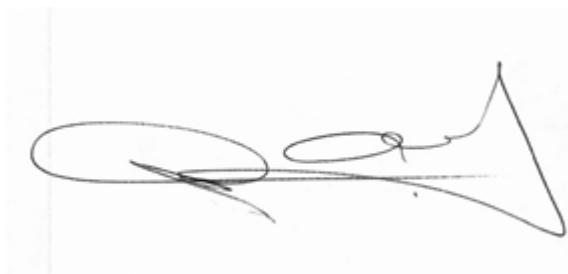
**Notifíquese y Cúmplase,**



**DORIS YOLANDA RODRÍGUEZ CHACÓN**  
Magistrada



**FABIO ALBERTO BURBANO VÁSQUEZ**  
Magistrado



**CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA**  
Magistrado