

CONFLICTO NEGATIVO / Jurisdicción Ordinaria Civil y Jurisdicción Contencioso Administrativa

Conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre la Jurisdicción Contencioso Administrativo, representada por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, y la Jurisdicción Ordinaria en cabeza del **JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE LA MISMA CIUDAD**, con ocasión del proceso ordinario laboral instaurado por la señora **ADRIANA MERCEDES PIRAGUA BABATIVA** contra **EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META**.

Asignó el conocimiento a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA**

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil catorce (2014)

Magistrada Ponente **Dra. JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ**

Radicado No. **110010102000201302231-00 (8542-17)**

Aprobado según Acta de Sala No. 05

ASUNTO

Dirime la Sala el conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, representada por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, y la Jurisdicción Ordinaria en cabeza del **JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE LA MISMA CIUDAD**, con ocasión del proceso ordinario laboral instaurado por la señora **ADRIANA MERCEDES PIRAGUA BABATIVA** contra **EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META**.

ANTECEDENTES RELEVANTES

1.-El 30 de noviembre de 2012, la señora **ADRIANA MERCEDES PIRAGUA BABATIVA** a través de apoderado judicial presentó acción de nulidad y de restablecimiento del derecho contra **EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META**, con el objeto de obtener la nulidad de la Resolución No. 1078 del 21 de junio de 2012 proferida por la Secretaria de Desarrollo Institucional, por medio del cual dio por terminado el nombramiento en provisionalidad a la actora. Como consecuencia de lo anterior, solicitó el reintegro sin solución de continuidad, así como el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde el momento de la declaratoria de insubsistencia (fl. 1- 60 del c.o.).

2.-El 15 de marzo de 2013 las presentes diligencias fueron repartidas al **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, despacho judicial que mediante auto declaró la nulidad de todo lo actuado, y a su vez, la falta de competencia para continuar con el trámite al considerar que la actora ostentaba la condición de aforada sindical: *"(...) corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Laboral conocer del presente conflicto jurídico originado en el retiro de la señora ADRIANA MERCEDES PIRAGUA BABATIVA mientras se encontraba cobijada por el fuero sindical de fundadores al participar en la creación del sindicato ASTRADEMETA, según se alega en la demanda, sin que para efectos de establecer la jurisdicción competente tenga incidencia alguna su calidad de empleada pública, pues así lo determinó el legislador e el aparte normativo arriba resaltado."* Por ésta razón, ordenó remitir la presente actuación al Juez Administrativo por ser un asunto de su competencia (fl. 70-71 del c.o.)

3.-Arribadas las diligencias a la Jurisdicción Ordinaria, le correspondió por reparto al **JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, manifestó su falta de competencia en proveído del 29 de julio de 2013, al manifestar: *"(...) las circunstancias fácticas, condiciones y términos de la relación que se describe en los hechos del libelo, son por entero diferentes a las que se predicen respecto a las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la relación laboral a que hace referencia el numeral 2º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social por lo que la demandante pretende no se ubica dentro del campo del derecho laboral"*. Por lo anterior, ordenó el envío de las diligencias a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que dirima la colisión negativa de jurisdicciones presentada (Fl. 86-87 del c.o.)

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con las atribuciones consagradas en el numeral 6º del artículo [256](#) de la Constitución Política, en armonía con el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria es competente para dirimir conflictos de competencia que se susciten entre distintas jurisdicciones y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo las consagradas en el numeral 3º del artículo 114 de la [Ley 270 de 1996](#).

Entendida la jurisdicción como la función del Estado de administrar justicia, y la competencia, como la facultad que tiene el juez o el Tribunal para ejercer, por autoridad de la ley en determinado asunto.

Así tenemos que por regla general, el conflicto se presenta cuando dos o más funcionarios investidos de competencia, se disputan el conocimiento de un proceso, bien porque ambos funcionarios estiman es de su conocimiento, caso en el cual será positivo; o por considerar que no les corresponde, evento en el cual será negativo, y para que éste se estructure o proceda, es necesario que se presenten los siguientes presupuestos:

1. Que el funcionario judicial esté tramitando determinado proceso.
2. Que surja disputa entre el funcionario que conoce el caso y otro u otros a cerca de quién debe conocerlo.
3. Que el proceso se halle en trámite, esto es, que no halla sido fallado.

Por otra parte, y previo a analizar el asunto que ocupa la atención de la Sala, es necesario precisar que en los pronunciamientos de esta Colegiatura, han de desarrollarse los principios rectores que enmarcan una adecuada administración de justicia, en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la función judicial, que puede generar variaciones en el trámite de los conflictos de jurisdicción y competencia puestos a conocimiento de esta Colegiatura, en

aras de prever actualmente un trámite expedito y ágil en orden a lograr la eficiencia en el ejercicio de la función judicial tal como lo contempló el principio constitucional consignado en el artículo 2º Superior que a la letra reza: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

En ese orden de ideas y en aras de materializar tal principio, se ceñirá la Sala a pronunciarse sobre el tema propuesto a su consideración en el entendido de que lo pretendido es definir a quién corresponde la competencia para conocer de determinado proceso judicial, esto es, el verdadero acceso a la administración de justicia, teniendo en cuenta que esta Colegiatura es el órgano constitucional encargado para dirimir este tipo de conflictos, y en aras de garantizar el principio de economía procesal, dada la trascendencia social del litigio traído en autos, por consiguiente, se procederá a analizar el *sub lite* y tomar una decisión de fondo en la cual se esclarezcan los hechos objeto de la controversia, y así garantizar la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, conforme lo prevé el artículo [228](#) de la Constitución Política cuyo texto legal es del siguiente tenor: *“La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas **prevalecerá el derecho sustancial.** (...)”*

Por otra parte, esta Colegiatura dejó sentado con carácter de uniformidad y vocación de permanencia, que los asuntos sometidos a su conocimiento en sede de conflicto, atenderán, desde luego, a las pretensiones de la demanda, pero especialmente a aquellas que resulten viables de cara a la definición del asunto, obviando las de imposible cumplimiento o de equivocada concepción, y estándose más a la realización de la justicia material que a las simples formalidades de la demanda, siempre que ello no coarte el derecho de acción de los ciudadanos.

2.-Del caso en concreto:

El punto de partida para resolver el conflicto de jurisdicciones bajo estudio lo constituye la demanda laboral instaurada por la señora **ADRIANA MERCEDES PIRAGUA BABATIVA** a través de apoderado judicial contra el **EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META**, con el objeto de obtener la nulidad de la Resolución No. 1078 del 21 de junio de 2012 proferida por la Secretaria de Desarrollo Institucional, por medio del cual dio por terminado el nombramiento en provisionalidad a la actora. Como consecuencia de lo anterior, solicitó el reintegro sin solución de continuidad, así como el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde el momento de la declaratoria de insubsistencia.

Como primera medida, la Sala encuentra que en el proceso de marras, la actora se encontraba vinculada laboralmente con el Municipio de Ayapel mediante nombramiento provisional, razón por la cual se deben establecer las normas procesales que gobiernan la jurisdicción del presente litigio, y así definir el juez competente para ello.

Teniendo en cuenta que la demanda originaria de la presente controversia, se presentó en vigencia de la [Ley 1437 de 2011](#), advierte la Sala, que el presente asunto se atenderá con lo dispuesto en dicha norma, pues de conformidad con lo señalado en el inciso 3º del Artículo 308 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso ([Ley 1437 de 2011](#)), el legislador dispuso: *"Los procedimientos y actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior"*, es decir, bajo los postulados legales de la referida ley.

Para comenzar, el [Decreto 1333 de 1986](#) norma *"por el cual se expide el Código de Régimen Municipal"*, establece en su artículo 1º, en lo referente al personal vinculado con la administración:

"Artículo 1º.-*El Código de Régimen Municipal comprende los siguientes Títulos: El Municipio como entidad territorial; Condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; Planeación municipal; Concejos; Acuerdos; Alcaldes; Personeros; Tesoreros; Entidades descentralizadas; Bienes y rentas municipales; Presupuesto; Contratos; **Personal**; Control fiscal; Divisiones administrativas de los Municipios; Asociaciones de Municipios; Áreas Metropolitanas; Participación comunitaria y disposiciones varias.*

En él se incorporan las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración municipal y se codifican las disposiciones legales vigentes sobre las mismas materias.” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Véase, que en lo relativo al personal adscrito a los entes territoriales, el mencionado decreto en sus artículos 291, 292 y 293 disponen lo siguiente:

Artículo 291º.-*El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales será el que establezca la ley, que también dispondrá lo necesario para que, dentro del marco de su autonomía administrativa, los Municipios provean al reconocimiento y pago de dichas prestaciones.*

Artículo 292º.-*Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-493 de 1996** .*

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales. Sin embargo, los estatutos de dichas empresa precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Artículo 293º.-*Los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las demás disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales, por la ley, las cláusulas del respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo, si la hubiere.” (subrayado fuera de texto)*

Ahora bien, con fundamento en la naturaleza jurídica de la entidad demandada, es procedente determinar la calidad de servidor público que ostenta la demandante, ya que ésta circunstancia es un factor determinante para fijar la competencia en esta clase de asuntos, clasificación que la previó el ejecutivo en la norma antes citada, la cual establece que los servidores públicos vinculados al ente territorial tendrán la calidad de **empleados públicos**, salvo los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas, quienes tendrán la condición de trabajadores oficiales.

Encuentra la Sala, que del estudio de la actuación se tiene que en efecto le asiste razón al juez ordinario, en el entendido de que las pretensiones de la demandante van exclusivamente dirigidas al reconocimiento de una condición de vinculación exclusiva de los empleados públicos del municipio, y que la realidad imperante sobre las formalidades devienen de su condición de contratista, hecho que espera ser elevado a una relación legal y reglamentaria con la que el juez de conocimiento del asunto, sin lugar a dudas resuelva su pedimento económico.

Por lo anterior, esta Colegiatura no encuentra acierto a lo manifestado por el Juzgado Administrativo colisionado, toda vez que tanto (i) los hechos narrados en la demanda, (ii) su vinculación contractual, propia de la [Ley 80 de 1993](#) y sus decretos reglamentarios, (iii) las actividades desarrolladas por la demandante, (iv) y las formas de provisión de los empleados públicos al nivel territorial definidos por el Legislador, son circunstancias que sin lugar a dudas demuestran que el litigio se circunscribe a definírsele su calidad de **empleada pública**.

Ahora bien, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento que no provengan de un contrato de trabajo, y que se controviertan actos de cualquier entidad pública de conformidad con lo señalado en el artículo 132 numeral 2° del Código Contencioso Administrativo, Subrogado por el artículo 40 de la [Ley 446 de 1998](#).

Por lo anterior, corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el conocimiento del asunto de autos, en razón, en principio, a la naturaleza de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho impetrada por la señora **ADRIANA MERCEDES PIRAGUA BABATIVA**, la cual se encuentra prevista en el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo ([Ley 1437 de 2011](#)), que a la letra reza:

"Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

Es por ello, que observa la Sala que tanto el C.P.A.C.A., como la [Ley 712 de 2001](#), mantiene claramente definida la competencia de cada una de las jurisdicciones en aspectos laborales, correspondiendo a la ordinaria la definición de conflictos originados en el contrato de trabajo y a la administrativa los ocasionados a partir de la relación laboral legal o reglamentaria, es decir la de servidora pública.

En tal orden, se trata de un asunto de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues el derecho reclamado a través de la presente acción ataca un acto administrativo, controversia propia de conocimiento de los Jueces Administrativos, jurisdicción a la cual se le remitirá la presente actuación para lo de su cargo. En consecuencia, el competente para conocer de la demanda en cuestión, es el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, a quien se le asignará.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la **Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura**, en uso de sus atribuciones legales y constitucionales,

RESUELVE

PRIMERO.-DIRIMIR el conflicto suscitado entre el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, y el **JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE LA MISMA CIUDAD**, en el sentido de asignar el conocimiento del presente asunto al primero de los mencionados.

SEGUNDO.-REMITIR el proceso a conocimiento del **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, y copia de

la presente providencia al **JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE LA MISMA CIUDAD.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARÍA MERCEDES LÓPEZ MORA
Presidenta

JOSÉ OVIDIO CLAROS POLANCO
Vicepresidente

JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ
Magistrada

ANGELINO LIZCANO RIVERA
Magistrado

NESTOR OSUNA
Magistrado

WILSON RUÍZ OREJUELA
Magistrado

PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO
Magistrado

YIRA LUCÍA OLARTE ÁVILA
Secretaria Judicial