

CONFLICTO NEGATIVO / JURISDICCIÓN ORDINARIA LABORAL Y JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

DIRIMIR EL CONFLICTO NEGATIVO DE JURISDICCIONES SUSCITADO ENTRE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA REPRESENTADA POR EL **JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA** Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN CABEZA DEL **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL MISMO CIRCUITO JUDICIAL**, CON OCASIÓN A LA DEMANDA DE EJECUTIVA LABORAL, INTERPUESTA POR LA SEÑORA **BLANCA LUCIA LÓPEZ MORA**, CONTRA **EL MUNICIPIO DE BELÉN-BOYACÁ Y EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA MISMA CIUDAD**

ASIGNÓ EL CONOCIMIENTO A LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

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

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

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

Radicado No. 110010102000201303049-00 (8841-17)

Aprobado según Acta de Sala No. 43

ASUNTO

Procede la Sala a dirimir el conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre la Jurisdicción Ordinaria representada por el **JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA-BOYACÁ** y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en cabeza del **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL MISMO CIRCUITO JUDICIAL**, con ocasión a la demanda Ejecutiva Laboral, interpuesta por la

señora **BLANCA LUCÍA LÓPEZ MORA**, contra **EL MUNICIPIO DE BELÉN-BOYACÁ Y EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA MISMA CIUDAD**.

ANTECEDENTES RELEVANTES

1. Mediante apoderada judicial la señora **BLANCA LUCÍA LÓPEZ MORA**, presentó demanda ejecutiva laboral contra **EL MUNICIPIO DE BELÉN-BOYACÁ** y el **CONCEJO MUNICIPAL DE LA MISMA CIUDAD**, cuya pretensión consistía en que se librara mandamiento de pago a favor de la accionante y contra los demandados, por el concepto de la liquidación laboral dado el tiempo de vinculación comprendido desde el 2007 al 2009^[1].
2. Correspondiéndole en reparto al **JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA-BOYACÁ**, el cual en auto del 29 de agosto de 2013, manifestó que carecía jurisdicción para conocer de la actuación, debido que la demandante laboró como secretaria del **CONCEJO MUNICIPAL DE BELÉN-BOYACÁ**, la cual es una entidad de carácter público y por consiguiente las personas vinculadas tendrían la calidad de empleados públicos. Además que los actos administrativos que la demandante considera títulos ejecutivos fueron emanados por el **CONCEJO MUNICIPAL DE DUITAMA**, por lo anterior, tal como lo establece el numeral 4º del artículo 297 de la [Ley 1437 de 2011](#), sería de competencia de la Jurisdicción Contenciosa^[2].
3. Sometidas a reparto las diligencias, le correspondió al **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL MISMO CIRCUITO JUDICIAL**, el cual mediante proveído del 24 de octubre de 2013, manifestó que la Jurisdicción Administrativa no era la competente para conocer de dichas actuaciones, tal como lo expresa en el mencionado proveído: *"Adicionalmente, es pertinente indicar que los artículos 298 y 299 del C.P.A.C.A. establecen el procedimiento que debe seguirse para la ejecución de las sentencias proferidas por la jurisdicción, de las decisiones en firmes proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de*

solución de conflicto, y del cobro coactivo a favor de las entidades públicas, trámites desarrollados en armonía con los asuntos que son objeto de conocimiento de ésta jurisdicción, razón por la cual no pueden apreciarse que cuando se alude a los actos administrativos como un título ejecutivo, se refiera a cualquier tipo de obligación contenida en el mismo, pues esos asuntos son atribuibles dependiendo de la naturaleza del asunto a la justicia ordinaria sea laboral o civil. Con todo lo anterior se quiere significar que, los procesos ejecutivos cuyo título lo constituya un acto administrativo, solo corresponde una de las partes sea una entidad pública” (sic)

Y por último expuso que "teniendo en cuenta lo anterior, este despacho advierte que el acto administrativo presentado como título, no emana de un contrato celebrado por una entidad pública sino de una relación laboral entre partes, razón por la cual, en virtud a los señalado ene l numeral 6° del artículo 104 del C.P.A.C.A., se carece de competencia para conocer del asunto. De allí que, corresponde asumir su conocimiento a la Jurisdicción Ordinaria Laboral por lo indicado en el numeral 5° del artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral."⁴³¹(Sic)

Por lo tanto, suscitó un conflicto negativo de Jurisdicciones y procedió al envío del expediente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para lo de su competencia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con las atribuciones consagradas en el numeral 6° 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:

- 1.1 .Que el funcionario judicial esté tramitando determinado proceso.
- 1.2 Que surja disputa entre el funcionario que conoce el caso y otro u otros a cerca de quién debe conocerlo.
- 1.3 Que el proceso se halle en trámite.

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.** (...)”*

2.-Del caso en concreto:

Procede la Sala a dirimir el conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre la Jurisdicción Ordinaria representada por el **JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA** y de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en cabeza del **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL MISMO CIRCUITO JUDICIAL**, con ocasión a la demanda Ejecutiva Laboral, interpuesta por la señora **BLANCA LUCÍA LÓPEZ MORA**, contra **EL MUNICIPIO DE BELÉN-BOYACÁ Y EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA MISMA CIUDAD.**

La referida demanda ejecutiva laboral fue interpuesta en con el fin de librar mandamiento de pago a favor de la accionante y contra las entidades demandadas, por el concepto de la liquidación laboral dado el tiempo de vinculación comprendido desde el 2007 al 2009.

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 párrafo 2º del Artículo 308 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso:

Artículo 308 Régimen de transición y vigencia: *El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las 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.

Para el análisis del presente conflicto negativo de competencia, se debe examinar la naturaleza jurídica de las entidades demandadas, teniendo en cuenta que el **CONCEJO MUNICIPAL de BELÉN- BOYACÁ**, en la organización del Estado Colombiano, tiene las siguientes características: I) es una corporación pública, II) de carácter administrativo, III) de elección popular, IV) y no cuenta con personería jurídica, encontrando así, que el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos vinculados al **CONCEJO MUNICIPAL** será el que le corresponde a los empleados públicos municipales, de conformidad con lo señalado en el [Decreto 333 de 1986](#).

Para comenzar, el [Decreto 1333 de 1986](#) norma "por la 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).

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 del texto).*

Por lo tanto, esta Colegiatura encuentra que la señora **LÓPEZ MORA**, en los años 2007, 2008 y 2009, en los cuales se encontraba vinculada al **CONCEJO MUNICIPAL DE BELÉN-BOYACÁ**, ostentaba la calidad de empleada pública; en consecuencia, el conocimiento de las relaciones legales y reglamentarias de los servidores públicos son de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, según lo preceptuado en el numeral 4º del artículo 104 de la [Ley 1437 de 2011](#), que a la letra reza:

"ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. *La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

(...)

4. *Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público."*

De acuerdo con la norma antes citada, la jurisdicción competente para conocer de las relaciones legales y reglamentarias de los servidores públicos corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Ahora bien, en razón a la acción interpuesta por la señora **BLANCA LUCÍA LÓPEZ MORA**, se hace evidente que lo pretendido es el pago de algunos haberes prestacionales que no se encuentran plenamente reconocidos por las accionadas, con lo cual no se observa la existencia de documentos que se constituyan en obligaciones claras, expresas y exigibles, de conformidad con lo señalado en el artículo 488 del Código Procesal Civil, en donde determina los parámetros para demandar ejecutivamente las obligaciones que provengan de un deudor:

*"ARTÍCULO 488. TÍTULOS EJECUTIVO: Pueden demandarse ejecutivamente las **obligaciones expresas, claras y exigibles** que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la*

ley, o de las providencias que en procesos contencioso-administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294º”

Acto seguido, en el caso de autos, la accionante allegó un documento emitido por el **CONCEJO MUNICIPAL DEL BELÉN- BOYACÁ**^[4], en el cual la mencionada entidad no hacía una discriminación de los derechos reconocidos, por lo tanto, no determinó el valor adeudado por el accionado, por consiguiente, la deuda que pretende ejecutar la accionante, no cumple con los requisitos para su perfeccionamiento, para este caso, el derecho reclamado sigue latente, y en espera de un pronunciamiento de la administración o Juez de la República.

De tal forma, para el presente caso se asignará el conocimiento al Juez Contencioso, por cuanto la calidad de la actora y la pretensión que se busca en la multicitada demanda.

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 LABORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA** y el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL MISMO CIRCUITO JUDICIAL**, en el sentido de asignar el conocimiento del presente asunto al segundo de los mencionados.

**ANGELINO LIZCANO RIVERA
PATIÑO**

Magistrado

NÉSTOR IVÁN JAVIER OSUNA

Magistrado

WILSON RUIZ OREJUELA

Magistrado

YIRA LUCÍA OLARTE ÁVILA

Secretaria Judicial

^[1] Folio 49 del C.O.

^[2] Folio 64 al 65 del C.O.

^[3] Folio 69 al 71 del C.O.

^[4] Folio 4 del C.O.

