



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SECRETARIA**

**ESTADOS DE 21 DE SEPTIEMBRE DE 2021**

**LOS AUTOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS EN EL  
PRESENTE CUADRO DE ESTADOS, SE ADJUNTAN A ESTE DOCUMENTO.**

**MAGISTRADA PONENTE, DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA.**

|          | <b>No RAD</b>        | <b>MEDIO DE CONTROL</b> | <b>PARTES</b>                                                                       | <b>PROVIDENCIA</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------|----------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b> | 2016-00478<br>(8254) | NS                      | Demandante:<br>Municipio de Mocoa<br>Demandado: José<br>Lugardo Niñeiro<br>Colorado | Declarar la falta de jurisdicción de esta Corporación para conocer de la presente controversia, en consecuencia, declarar la nulidad de la sentencia de fecha 12 de julio de 2019 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa, con la precisión de que lo actuado hasta entonces conserva su validez, según lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP.<br>Remitir inmediatamente el presente asunto a la jurisdicción ordinaria, para lo cual se enviará por intermedio de la Oficina Judicial el expediente para que sea repartido entre los Jueces Municipales de Pequeñas Causas Laborales de Pasto, en atención a lo dispuesto en el inciso 3° del art. 12 del Código Procesal del Trabajo. |



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

Pasto, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrada Ponente:** Ana Beel Bastidas Pantoja

**Proceso:** Nulidad Simple  
**Radicación:** 2016-00478 (8254)  
**Demandante:** Municipio de Mocoa  
**Demandado:** José Lugardo Niñeiro Colorado  
**Providencia:** Sentencia de segunda instancia  
**Tema:** Nulidad de acto que asciende a trabajador oficial sindicalizado  
**Sistema:** Oral

Sería del caso resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del doce (12) de julio de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Mocoa, de no ser por las circunstancias que a continuación se exponen:

## **1. ANTECEDENTES:**

### **1.1. La demanda:**

A través de apoderada judicial, el Municipio de Mocoa, en ejercicio del medio de control de nulidad simple, demandó la nulidad de la Resolución No. 02766 del 31 de diciembre de 2015, a través de la cual



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

se ascendió a un trabajador sindicalizado de la planta de personal del Municipio de Mocoa.

**1.2. La sentencia apelada:**

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Mocoa concedió las pretensiones de la demanda, al amparo de las siguientes argumentaciones:

Precisó que en el presente asunto el Municipio de Mocoa demandaba la nulidad simple de su propio acto amparado en el numeral 2° del art. 137 del CPACA; que en la demanda se adujo que el Alcalde Municipal de Mocoa usurpó las funciones del Concejo Municipal detalladas en el art. 313 numeral 6° de la Constitución Nacional, dado que reestructuró la administración municipal y las escalas de remuneración sin contar con competencia para ello y sin realizar el estudio técnico financiero correspondiente.

Indicó que en principio debía aclararse si era procedente ascender a un trabajador oficial por medio de un acto administrativo, tal y como se hizo a través de la resolución demandada; que en el proceso se probó que el señor José Lugardo Niñeiro Coronado ostentaba la calidad de trabajador oficial sindicalizado y que ingresó al servicio público desde el 1° de enero de 2013.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

Sostuvo que los trabajadores oficiales se vinculaban por medio de una relación contractual, por manera que cualquier modificación de su relación laboral con el Estado debía realizarse en la misma forma, esto es, por vía de un contrato de trabajo, que no, a través de un acto administrativo como ocurrió en el presente caso, habida cuenta que la modificación de las condiciones laborales mediante actos administrativos estaba limitada a los empleados públicos.

Afirmó que el Alcalde Municipal de Mocoa desconoció la normatividad vigente al momento de expedición de la resolución de ascenso porque *“arropó con una disposición legal de un empleado público a un trabajador oficial al cual debió ascender a través de una modificación de su contrato de trabajo y no de otra manera”*.

Manifestó que si en gracia de discusión se admitía que el ascenso era procedente a través de un acto administrativo, también se verificaba una falsa motivación de la expedición de la resolución demandada puesto que estaba acreditado que el señor Lugardo Niñeiro Coronado se vinculó desde el 1° de enero de 2013; que sin embargo, en el acto demandado no se indicó cuáles eran los requisitos de capacidad y experiencia acreditados para ordenar el ascenso y que beneficiaban al precitado por encima de otros trabajadores oficiales del mismo rango, situación que debía ser incluida en la motivación del acto demandado.

Alegó que el señor José Lugardo Niñeiro no cumplía con el requisito de tiempo para ascender ni tampoco aparecía prueba alguna sobre la



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

certificación de idoneidad exigida para la procedencia del ascenso; que no existía la disponibilidad presupuestal para financiar el ascenso tal y como lo certificó el profesional universitario de presupuesto de la Alcaldía Municipal de Mocoa; y que por tal razón, el ascenso resultaba ilegal porque no podía haber un cargo público sin disponibilidad presupuestal.

Aclarado lo anterior, al profundizar en los cargos propuestos en la demanda, descartó la existencia de una reestructuración de la planta de personal a través de la emisión del acto demandado, toda vez que el cargo de *“OFICIAL DE OBRA código 490 grado 07”* existía, al menos, desde que se profirió el Decreto 035 del 6 de febrero de 2012; y que, además, mediante Resolución No. 0295 del 28 de febrero de 2013 se determinó la existencia del cargo identificado con código 490 y grado 07 en un total de 2 vacantes, motivo por el que no se entendía cuál sería la reestructuración promovida con el acto demandado.

Así las cosas, negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de imponer condena en costas, al considerar que no había prueba de su causación.

**1.3. La apelación:**

Por intermedio de su apoderado judicial, el señor José Lugardo Niñeiro Coronado expresó su disenso frente al fallo de primera instancia, en los siguientes términos:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

Sostuvo que *“extrañamente el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa, se declara competente para atender la pretensión, de nulidad de un acto que contiene la modificación de un contrato de trabajo”*; que si la vinculación de un servidor público se realizaba mediante un contrato de trabajo, se trataba entonces de un trabajador oficial y su régimen legal sería el establecido en el contrato de trabajo, convención colectiva, pacto colectivo o reglamento interno de trabajo, y en lo no previsto en ellos por la Ley 6ª de 1945, el Decreto 2127 de 1945, normas que fueron desconocidas flagrantemente por la primera instancia.

Aseveró que *“con el argumento de que se busca es la nulidad simple de un acto administrativo y que la acción impetrada es la acción pública de nulidad genera para sí una competencia que está lejos de los postulados legales establecidos por el artículo 2 del Código procesal de trabajo y la seguridad social, modificado por el artículo 2 de la ley 712 de 2001, que textualmente dispone (...) la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo”*.

Criticó que la primera instancia dejara de lado que ante una relación laboral regulada por un contrato de trabajo, las variaciones de éste hacían parte del mismo sin importar su denominación, sean adendas, otro sí, cláusula adicional, decretos, resoluciones, acuerdos,



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

memorandos, etc.

Indicó que aunque el contrato de trabajo fuese modificado a través de un acto administrativo, no se desfiguraba la relación laboral; que con la resolución demandada se concedió un beneficio a un trabajador oficial que afectó en forma directa el contrato laboral; y que una revisión de la decisión contenida en el acto demandado nuevamente modificaba el contrato de trabajo, con lo cual se originó un conflicto jurídico que por su naturaleza laboral era de conocimiento de la justicia ordinaria.

Destacó que el *a quo* no podía reversar una decisión de índole laboral que afectaba al señor Niñeiro Coronado, porque para ello requería su consentimiento; que la decisión del juez de primera instancia desconocía las disposiciones establecidas en la convención de trabajo; que al trabajador no le correspondía probar que sí cumplía con los requisitos para acceder al ascenso y que ello era carga de la parte demandante; y que ese cargo no fue expuesto en la demanda contra el acto enjuiciado, de modo que el juez no podía pronunciarse al respecto.

Calificó el argumento de la primera instancia sobre la falta de disponibilidad presupuestal como una premisa falsa, máxime, cuando el ordenador del gasto tenía plenas facultades para ajustar la planta de personal según las necesidades del servicio y en cuanto al presupuesto solo tenía como camisa de fuerza el hecho de no poder crear obligaciones que excedieran el monto global fijado para gastos



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

de personal en el presupuesto inicialmente aprobado (art. 91 literal d) de la Ley 136 de 1994); y agregó que esta circunstancia tampoco se expuso en los cargos de la demanda.

Recalcó que la inexistencia de disponibilidad presupuestal no invalidaba el reconocimiento de un derecho, porque una vez reconocido éste la entidad respectiva deberá tramitar y adelantar todas las acciones pertinentes para su posterior pago, y como fundamento de este argumento citó la sentencia del 26 de abril de 2007, radicación 11001032500020050011600 (5108-05).

## **2. CONSIDERACIONES:**

Sea lo primero indicar que el art. 2° del Decreto 2158 de 1948 modificado por el art. 2 de la Ley 712 de 2001 establece que la jurisdicción ordinaria conoce de las siguientes contiendas:

*“La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:*

*1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.*

*[...]*

*4. <Numeral modificado por del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012> Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

A su turno, el art. 104 del CPACA señala:

*“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.*

*Igualmente conocerá de los siguientes procesos: [...]*

*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”*

El art. 105 del CPACA en su numeral 4° destaca que la jurisdicción contencioso administrativa no conoce de los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

Ahora bien, una interpretación armónica de las disposiciones citadas indica que el criterio que determina la competencia para conocer de las controversias laborales entre los servidores públicos y la administración, no es la existencia de un acto administrativo que se pronuncia sobre la situación del servidor, sino la naturaleza jurídica del vínculo laboral.

Al trasladar dicha regla a aquellos asuntos en los que el conflicto laboral está relacionado con un trabajador oficial, claramente se advierte de entrada que la jurisdicción competente es la ordinaria, que no, la contencioso administrativa, es más, si es la misma



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

administración quien demanda su propio acto dicha premisa se mantiene y no varía aun cuando pudiera pensarse lo contrario en atención al hecho de que se invoca la acción de lesividad.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse aclarando lo siguiente:

*“(i) Reglas de competencia establecidas en la Ley 1437 de 2011 en materia laboral.*

*El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 consagra una cláusula general de competencia y unos criterios determinantes para fijar el objeto sobre el cual recae esta jurisdicción especializada. La norma regula que la jurisdicción contenciosa está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, entre otros, de las controversias y litigios originados en actos sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

*Seguidamente y con criterio de especificidad enfatiza que esta jurisdicción conocerá de las controversias que surjan entre los servidores públicos sujetos a una relación legal y reglamentaria y el Estado, y de aquellas relativas a la seguridad social de los mismos con una administradora de derecho público. Este objeto encuentra una precisión adicional prevista en el artículo 105 ordinal 4.º ib., al excluir expresamente del objeto de esta jurisdicción todos aquellos conflictos*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

*de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y los trabajadores oficiales.*

*Quiere decir lo anterior que, en materia de controversias laborales y de seguridad social, en principio, la jurisdicción juzga:*

- a. La legalidad de los actos administrativos generales con contenido laboral que expidan las entidades públicas y particulares que desempeñen funciones públicas.*
- b. Las controversias laborales que surjan entre los servidores públicos sometidos a una relación legal y reglamentaria, y el Estado como su empleador.*
- c. Frente a la seguridad social, de aquellas controversias que surjan entre los servidores públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria y una entidad administrada del sistema, siempre y cuando esta sea de derecho público.*

*Es decir, pese a que la jurisdicción se instituye para juzgar controversias sobre la legalidad de actos administrativos en materia laboral, lo cierto es que si estos derivan directa o indirectamente de un contrato de trabajo, la jurisdicción no conoce del derecho allí controvertido.*

*[...] (ii) Reglas de competencia de la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social.*

*[...]*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

*De acuerdo con lo anterior, la jurisdicción ordinaria laboral puede pronunciarse sobre la legalidad del reconocimiento de un derecho derivado de la relación laboral o de la seguridad social, independientemente de la forma en que este se produzca. V.gr:*

*a- Es natural que la jurisdicción ordinaria conozca de las controversias que proponen los trabajadores del sector privado afiliados a una entidad de previsión social, por ejemplo, una AFP, cuanto se reconoce o niega un derecho pensional. Cuando la AFP es privada, ese reconocimiento se produce a través de acto privado, sin embargo, cuando es pública como lo es Colpensiones, este se hace naturalmente a través de acto administrativo – resolución -.*

*En ambos casos el control sobre la legalidad del reconocimiento prestacional recae en el juez de la seguridad social, previamente asignado por el legislador, con independencia de la forma en que se adoptó la decisión.*

*b- Lo mismo sucede con la controversia que se genera sobre el reconocimiento de prestaciones o liquidación laboral que realiza cualquier entidad pública frente a un trabajador oficial, porque independientemente de que aquel o aquella se haga a través de acto administrativo, el litigio lo resuelve el juez especializado del contrato de trabajo.*

*De no entenderse así, perderían efecto útil las normas de competencia de las controversias originadas directa o indirectamente de un contrato de trabajo o de conflictos de la seguridad social entre trabajadores oficiales y las entidades administradoras del sector público (art. 104 ordinal 4 y 105 ordinal 4 del CPACA), por la sencilla razón de que prevalecería un criterio formal, en el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo ineludiblemente sería la competente para conocer de todas las controversias, puesto que al tratarse de entidades públicas solo pueden y deben decidir o manifestar su voluntad por medio de actos administrativos.*



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

2016-00478 (8254)

*En efecto, es conocido que las administradoras públicas de régimen de seguridad social como Colpensiones y el antiguo ISS siempre deciden y han decidido las prestaciones de sus afiliados a través de actos administrativos – resoluciones -. Lo propio sucede cuando las entidades públicas de todos los órdenes, reconocen o niegan derechos laborales y prestacionales a los trabajadores oficiales.*

*Es decir, por el solo hecho de que estos derechos y prestaciones se decidan negativa o positivamente a través de actos administrativos, no muta o cambia la jurisdicción competente para conocer de la controversia. De ahí que sea la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la competente para decidir sobre estos conflictos, en cuyo caso el juez laboral, mediante sentencia reconoce o niega el derecho u ordena los pagos y compensaciones a que haya lugar, sin necesidad de anular el acto administrativo que negó o reconoció el derecho.*

*En resumen, en los conflictos originados de las relaciones laborales y con la seguridad social **la competencia se define por combinación de la materia objeto de conflicto y el vínculo laboral, sin que sea determinante la forma de reconocimiento o negativa del derecho, así:***

| <b>Jurisdicción competente</b>                            | <b>Clase de conflicto</b> | <b>Condición del trabajador - vínculo laboral</b>                                                |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ordinaria, especialidad laboral y seguridad social</b> | Laboral                   | Trabajador privado o trabajador oficial                                                          |
|                                                           | Seguridad social          | Trabajador privado o trabajador oficial sin importar la naturaleza de la entidad administradora. |
|                                                           |                           | Empleado público cuya administradora sea persona de derecho privado.                             |
| <b>Contencioso</b>                                        | Laboral                   | Empleado público.                                                                                |



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

2016-00478 (8254)

|                       |                              |                                                                                          |
|-----------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>administrativa</i> | <i>Segurida<br/>d social</i> | <i>Empleado público solo si la<br/>administradora es persona de derecho<br/>público.</i> |
|-----------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|

*A diferencia de lo anterior, en materia de responsabilidad médica o contractual relacionados con la seguridad social, el legislador determinó que lo relevante no es el vínculo laboral del trabajador, sino la naturaleza del ente demandado porque si este es un ente privado, el conflicto corresponderá a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil.<sup>1</sup> De lo contrario, es decir, si el demandado es una entidad pública, el conocimiento lo asumirá la jurisdicción contenciosa administrativa [...]*

*(iv) La «acción de lesividad» como facultad-deber que tiene la administración para demandar sus propios actos –.*

*La «acción de lesividad» se define actualmente como la posibilidad legal que tiene el Estado para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa y demandar sus propias decisiones cuando se presentan las causales previamente establecidas en la Constitución o la ley.*

<sup>1</sup> ARTÍCULO 18. COMPETENCIA DE LOS JUECES CIVILES MUNICIPALES EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces civiles municipales conocen en primera instancia:

1. De los procesos contenciosos de menor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. [...]

También conocerán de los procesos contenciosos de menor cuantía por responsabilidad médica, de cualquier naturaleza y origen, sin consideración a las partes, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. [...]

ARTÍCULO 20. COMPETENCIA DE LOS JUECES CIVILES DEL CIRCUITO EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los contenciosos de mayor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria salvo los que le correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. [...]

También conocerán de los procesos contenciosos de mayor cuantía por responsabilidad médica, de cualquier naturaleza y origen, sin consideración a las partes, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. [...]



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

*En efecto, esta facultad tiene sustento en la Carta Política por cuanto establece que las autoridades públicas deben salvaguardar el ordenamiento constitucional y el principio de legalidad en todas sus actuaciones (arts. 2.º, 4.º, 6.º, 121, 122, 123 inc. 2.º y 209). También se fundamenta en las normas procesales que habilitan a las entidades y órganos del Estado para comparecer en los procesos como demandantes (artículos 97, 104 y 159 de la Ley 1437 y artículos 53, 28.10 y 613 inc. 2 del CGP).*

*Específicamente, el artículo 97 de la Ley 1437 del 2011 permite extraer los dos sentidos en que gira este concepto jurídico, porque:*

*a) Reconoce a las entidades públicas la facultad o autorización para que puedan acudir al juez y este revise la legalidad del reconocimiento hecho en un acto administrativo propio, deje sin efectos o modifique el derecho sustancial y además, ordene las restituciones a que haya lugar y,*

*b) Les impone el deber de demandar sus actos administrativos de carácter particular y concreto al prohibirles que los revoquen directamente sin el consentimiento del titular del derecho reconocido. Es decir, limita al actuar de la entidad estatal, porque tendrá que obtener decisión judicial que declare la ilegalidad de lo reconocido en el acto administrativo.*

*Sin embargo, no siempre que esté inmersa la discusión que el Estado propone sobre lo decidido en un acto administrativo propio, la competencia estará radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

*En efecto, debe tenerse en cuenta que la «acción de lesividad» carece de naturaleza autónoma desde su concepción inicial porque no se vinculó exclusivamente a un juicio de legalidad de los actos de la administración sino a los perjuicios o lesiones que la hacienda pública pudiera sufrir con ocasión de la vigencia de una decisión administrativa.*

*Actualmente, es una facultad-deber no un medio de control específico regulado expresamente en la Ley 1437 de 2011 y para su ejercicio la entidad u órgano estatal deberá acudir a los mecanismos procesales que regula el respectivo estatuto procedimental, aunque generalmente lo hace a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. De ahí que tradicionalmente este concepto se asocie exclusivamente con este medio procesal.*

*(v) Interpretación armónica de las competencias asignadas por el legislador.*

*De acuerdo con lo anterior, este despacho considera incorrecto aseverar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de todos los casos en donde la entidad pública demanda la ilegalidad del derecho reconocido en un acto administrativo, porque pese a que el objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es dilucidar la legalidad de los actos administrativos, ello no significa que la forma de la decisión pueda variar los criterios y reglas de competencia fijados por el legislador, tal y como se indicó en capítulos precedentes.*

*Muestra de ello es que esta jurisdicción no conoce de la legalidad de determinadas decisiones, pese a que tengan la forma de actos administrativos. V.gr. el acto administrativo que resuelve negativa o*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

*positivamente un derecho derivado de una relación laboral del trabajador oficial cuando este demanda la presunta irregularidad en su expedición. En este caso el demandante deberá acudir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social con el fin de que el juez estudie el derecho, defina la irregularidad de lo decidido por la entidad y le ordene a esta que adopte las decisiones y haga los reconocimientos que correspondan, sin declarar la nulidad del acto administrativo*

*En ese mismo orden de ideas, cuando la ley faculta a la entidad pública para que demande su propio acto por no poderlo revocar directamente, lo que hace es imponerle un límite a su actuación para obligarla a acudir al juez de la causa con el fin de que defina si, efectivamente, el reconocimiento hecho en la decisión administrativa es legal, o no.*

*Así las cosas, pese a que el artículo 97 del CPACA, que regula la «Revocación de actos de carácter particular y concreto», establece que la autoridad deberá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando el particular niega su consentimiento expreso para revocar el acto que le reconoció un derecho -cuando considere que este es contrario a la Constitución o a la ley-, esta norma no debe interpretarse en forma descontextualizada frente a la filosofía de la figura y el objeto de la jurisdicción, este último regulado en normas posteriores del mismo código, artículos 104-105.*

*Interpretar textualmente el artículo conllevaría a que dos jurisdicciones diversas, con postulados, estructura, procedimientos y facultades diferentes, puedan decidir sobre un mismo derecho subjetivo y respecto de un mismo régimen laboral o de seguridad social, con el*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

*único elemento diferenciador del juez natural del caso, consistente en la naturaleza de quién acude a demandar la decisión administrativa.*

*También implicaría vulnerar las reglas de la distribución de competencias entre las diversas jurisdicciones, porque no debe olvidarse que las normas que las fijan deben dar seguridad jurídica sobre el juez natural de la controversia en aras de garantizar coherencia interpretativa, armonía del ordenamiento positivo y procesal, y confianza legítima de los asociados frente a las decisiones judiciales” [Auto interlocutorio del 28 de marzo de 2019, radicación 11001-03-25-000-2017-00910-00(4857-17)]*

Ya en el caso concreto, las pruebas aportadas son las siguientes:

- Resolución No. 02766 del 31 de diciembre de 2015 *“por medio de la cual se asciende a un trabajador oficial sindicalizado de la planta de personal del Municipio de Mocoa”* cuya parte motiva reza:

*“Que el sindicato de trabajadores del Municipio de Mocoa con Personería Jurídica No. 03109 y soporte de CONVENCION COLECTIVA UNIFICADA SUSCRITA ENTRE EL MUNICIPIO DE MOCOA Y LOS TRABAJADORES OFICIALES MUNICIPALES REPRESENTADOS LEGALMENTE POR EL SINDICATO PARA UNA VIGENCIA CONVENCIONAL DEL 01 DE ENERO DE 2015 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018, la cual está vigente.*

*Que la Convención nombrada en el inciso anterior en su cláusula decima cuarta establece: ASCENSO DE TRABAJADORES: Los*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

*trabajadores del Municipio de Mocoa serán ascendidos de la siguiente manera: A) POR ANTIGÜEDAD, B) POR CAPACIDAD.*

*Que el señor JOSÉ LUGARDO NIÑEIRO CORONADO (...) viene laborando como trabajador oficial desde el 1° de enero de 2012, posee el Código 487 grado 02 y ostenta la calidad de afiliado al Sindicato de Trabajadores del Municipio, según constancia de fecha 15 de octubre de 2015, expedida por SINTRAMUNICIPAL, y reúne el requisito contemplado en la cláusula decima cuarta de la convención colectiva de trabajo vigente para ascender por su capacidad y experiencia al código 490 grado 07 como OPERADOR DE MAQUINARIA PESADA [...]*

*Que dentro del presupuesto de la actual vigencia existe la apropiación presupuestal para dar cumplimiento a lo pactado”*

Y en la parte resolutive se ordenó:

*“ARTÍCULO PRIMERO: ASCENDER al señor JOSÉ LUGARDO NIÑEIRO CORONADO (...) toda vez que cumple con los requisitos estipulados dentro de la Convención mencionada en la parte considerada del presente Acto Administrativo, al código 490 grado 07 en el nivel asistencial, como OPERARIO DE MAQUINARIA PESADA, a partir del 01 de Enero de 2016”*

- Oficio No. 00108 del 4 de febrero de 2016 por medio del cual la administración municipal solicitó al señor José Lugardo Niñeiro



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

Coronado su consentimiento expreso y escrito para la revocatoria directa de la citada resolución.

- Oficio del 9 de febrero de 2016, a través del cual el demandado negó su consentimiento para la revocatoria directa del acto administrativo demandado.
- Convención colectiva suscita entre el Municipio de Mocoa y los trabajadores oficiales municipales afiliados al sindicato SINTRAMUNICIPAL.
- Decreto No. 035 del 6 de febrero de 2013, por medio del cual se adoptó la estructura orgánica de la administración central del Municipio de Mocoa y se estableció la nomenclatura, clasificación, grados y remuneración de los distintos niveles jerárquicos que la componen.
- Manual de funciones vigente para la época de los hechos.

De la revisión de las pruebas documentales aportadas se infiere, sin duda, que el señor José Lugardo Niñeiro Coronado ostenta la condición de trabajador oficial, y para ello basta con denotar la naturaleza de las funciones asignadas como “operario de maquinaria pesada”, condición que además se destaca en el acto administrativo demandado por el cual se efectuó el ascenso.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

Esa precisión cobra vital importancia si se tiene en cuenta que dada la naturaleza del vínculo laboral (trabajador oficial), en virtud de las disposiciones de los artículos 104 y 105 del CPACA antes transcritas, esta jurisdicción no es la competente para definir si el acto enjuiciado se ajusta o no al ordenamiento jurídico y, por el contrario, la jurisdicción competente es la ordinaria.

Es del caso recordar en este punto que las controversias generadas en punto del reconocimiento de una prestación o un derecho laboral que cualquier entidad pública realice respecto de un trabajador oficial deben ser resueltas por el juez del contrato de trabajo, es decir, el juez laboral, independientemente de que tal reconocimiento se haga mediante un acto administrativo. De lo contrario, en palabras del Consejo de Estado, las normas de competencia sobre la materia perderían su efecto útil y se otorgaría prevalencia a un criterio formal, según el cual, al tratarse de entidades públicas éstas solo pueden manifestar su voluntad por medio de actos administrativos.

No se puede perder de vista que si bien es cierto que el Municipio de Mocoa acudió al medio de control de nulidad simple, en uso, además, de la acción de lesividad, también lo es que esa sola circunstancia no modifica los criterios y reglas de competencia fijados por el legislador, por consiguiente, como lo dijo el Consejo de Estado en la decisión citada en el acápite precedente, resulta incorrecto afirmar que *“la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

*conocer de todos los casos en donde la entidad pública demanda la ilegalidad del derecho reconocido en un acto administrativo”.*

Por lo anterior, el Despacho declarará la falta de jurisdicción de esta Corporación para conocer de la presente contienda, conforme a lo expuesto en la parte motiva. Como consecuencia de tal declaración, dispondrá la remisión del presente asunto a la jurisdicción ordinaria, para lo cual se enviará por intermedio de la Oficina Judicial el presente asunto para que sea repartido entre los Jueces Municipales de Pequeñas Causas Laborales de Pasto, en atención a lo dispuesto en el inciso 3° del art. 12 del Código Procesal del Trabajo.

En el evento de que los Jueces Municipales de Pequeñas Causas Laborales de Pasto no avoquen conocimiento, desde ya se propone conflicto negativo por falta de jurisdicción.

Aunado a ello, de conformidad con las disposiciones de los artículos 16 y 138 del CGP, en atención a que en este asunto ya se ha emitido sentencia de primera instancia, es pertinente declarar la nulidad de la misma, con la salvedad de que lo actuado hasta antes de la emisión de la sentencia del Juzgado Primero Administrativo de Mocoa conserva su validez.

### **3. DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria de Decisión,



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

2016-00478 (8254)

**RESUELVE**

**PRIMERO.- Declarar** la falta de jurisdicción de esta Corporación para conocer de la presente controversia, en consecuencia, **declarar** la nulidad de la sentencia de fecha 12 de julio de 2019 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa, con la precisión de que lo actuado hasta entonces conserva su validez, según lo dispuesto en los artículos 16 y 138 del CGP.

**SEGUNDO.- Remitir inmediatamente** el presente asunto a la jurisdicción ordinaria, para lo cual se enviará por intermedio de la Oficina Judicial el expediente para que sea repartido entre los Jueces Municipales de Pequeñas Causas Laborales de Pasto, en atención a lo dispuesto en el inciso 3° del art. 12 del Código Procesal del Trabajo.

En el evento de que los Jueces Municipales de Pequeñas Causas Laborales de Pasto no avoquen conocimiento, desde ya se propone conflicto negativo por falta de jurisdicción.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
Magistrada