



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., dos (2) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 11001-33-35-026-2019-00361-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: ANA LUCÍA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
OPOSITOR: FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE

En el presente asunto, **ANA LUCÍA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** promueve demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra del **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE**, con la finalidad de obtener la nulidad del oficio No. 20194300035331 del 18 de febrero de 2019, por medio del cual negó el reconocimiento y pago de todas las prestaciones laborales y sociales, correspondientes a la contraprestación de la labor desempeñada desde los años 2011 a 2016.

Conforme a las pruebas que obran en el plenario, y teniendo en cuenta que la demanda se dirige en contra de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, este despacho observa que no es posible avocar el conocimiento de la demanda presentada, de conformidad con las siguientes,

CONSIDERACIONES

En primer lugar, se tiene que el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, señala los asuntos sobre los cuales tienen competencia los Juzgados Administrativos en primera instancia, refiriéndose en el numeral 2º específicamente a los de carácter laboral, señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

*2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que **no provengan de un contrato de trabajo**, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”*

Subraya y negrita fuera de texto.

Así mismo, el artículo 104 del C.P.A.C.A., indica cuales son los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa, señalando para el efecto lo siguiente:

“ART. 104.- De la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer, además de los dispuesto en la Constitución Política y en las 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.”

Finalmente, el art. 105 ibídem, señala unas excepciones frente a ciertos asuntos de los que no conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativo, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 105. EXCEPCIONES. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

(...)

4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.”

Luego entonces, de la normatividad antes anotada se puede establecer que la Jurisdicción Contencioso Administrativa no conoce demandas en las cuales se pretendan dirimir conflictos entre trabajadores oficiales y entidades públicas, o que provengan de un contrato de trabajo.

Ahora bien, en el caso sub lite, la accionante pretende dirimir ante esta instancia judicial un conflicto surgido con ocasión al reconocimiento y pago de todas las prestaciones laborales y sociales, correspondientes a la contraprestación de la labor que desempeñaba en la entidad desde los años 2011 a 2016.

No obstante lo anterior, la señora **Ana Lucía Rodríguez Rodríguez**, se encontraba prestando sus servicios al **FONADE** como **CONTRATISTA** en el área de Gestión Documental; por lo anterior y en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1260 de 1993, modificado por el Decreto 1890 de 1996, -**“Por el cual se aprueba el acuerdo 001 del 26 de julio de 1996 de la junta directiva del fondo financiero de proyectos de desarrollo, fonade, que modifica el estatuto interno de la entidad”** - , el cargo de la activa, no se encuentra enlistado dentro de los empleos clasificados como públicos, a la luz del artículo 12º de la predicha norma, la cual determinó la clase de vinculación de los empleados del FONADE, señalando para el efecto lo siguiente:

“ARTÍCULO 12. Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que operan en el área de Gestión Documental del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, son trabajadores oficiales; sin embargo, las actividades correspondientes a los cargos de Gerente General, Subgerentes, Asesor Jurídico y

Asesor de Control Interno, deben ser desempeñadas por personas que tendrán la calidad de Empleados Públicos.”

Sombreado, Negrilla y Subraya fuera de texto

Así las cosas, no cabe duda que la vinculación laboral que ostentaba la demandante con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, no está sujeta a una relación legal y reglamentaria, sino por el contrario, es propio de un trabajador oficial, habida consideración que, se encontraba vinculada a través de contratos de prestación de servicios, y el cargo que desempeñaba se encuentra clasificado como de **trabajador oficial**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12° de la norma *ibídem*.

En este orden de ideas, esta Sede Judicial no es competente para conocer del presente asunto, pues en estos eventos la jurisdicción que tiene asignado el conocimiento de los mismos es la ordinaria laboral.

Sobre este tópico, el Consejo de Estado también se ha pronunciado en los mismos términos que lo está haciendo este Despacho, como se lee a continuación:

“Ahora bien, de acuerdo con lo establecido por los artículos 5° del decreto 3135 de 1.968, 3° del decreto 1848 de 1.969 y 3° del decreto 1950 de 1.973, son trabajadores oficiales las siguientes personas:

- 1. Las que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias en labores o actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas.*
- 2. Las que prestan sus servicios en establecimientos públicos en actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas y en aquellas otras actividades que los estatutos determinen como susceptibles de ser desempeñadas por trabajadores oficiales.*
- 3. Las que prestan sus servicios en Empresas Industriales y Comerciales del Estado, salvo las que desarrollan actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos.*
- 4. Las que prestan sus servicios en sociedades de Economía Mixta con capital público superior al cincuenta por ciento y menor del noventa por ciento del capital social, según lo ha interpretado la jurisprudencia, lo mismo que las que prestan sus servicios en Sociedades de Economía Mixta con capital público igual o superior al noventa por ciento del capital social en actividades diferentes a las de dirección y de confianza determinadas en los estatutos.*

Esto deja ver que la ley ha escogido por regla general el criterio orgánico, es decir, el que se refiere a la clase de organismo en que se prestan los servicios para calificar la naturaleza del vínculo, para establecer las excepciones a esa regla general, la ley ha acudido al criterio de la naturaleza de la actividad o función desempeñada.

La característica principal de estos trabajadores oficiales, consiste en que se encuentran vinculados a la administración mediante un contrato de trabajo, lo cual los ubica en una relación de carácter contractual laboral semejante a la de los trabajadores particulares; la consecuencia más importante de esta relación contractual laboral consiste en que las normas a ellos aplicables constituyen apenas un mínimo de garantías a su favor, de modo que es posible discutir las condiciones laborales, tanto al momento de celebrar el contrato como posteriormente por medio de pliego de peticiones, los cuales pueden dar por resultado una convención

colectiva, un pacto colectivo; debe tenerse en cuenta, sin embargo, que si se trata de trabajadores de un servicio público no pueden hacer huelga; el régimen jurídico que se aplica a estos trabajadores oficiales es en principio de derecho común, y en consecuencia, los conflictos laborales que surjan, son de competencia de los jueces laborales; sin embargo, algunas normas de derecho público son aplicables a los trabajadores oficiales, como es el caso de las normas de régimen prestacional contenidos en los decretos 3135 de 1.968 y 1848 de 1.969, los cuales establecen que dichas normas se aplicarán a los trabajadores oficiales como garantías mínimas, sin perjuicio de lo que se establezca en la convenciones colectivas.

Las controversias que se susciten entre los trabajadores oficiales y las entidades empleadoras por motivo de la interpretación de la naturaleza de las normas que rigen su relación con la administración, se ventilan ante la Jurisdicción Laboral.¹ (Subrayado del Despacho).

A su vez, y de manera reciente, el Magistrado **WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”**, ha puesto el acento a la controversia sobre la jurisdicción competente en asuntos de carácter laboral, donde subyace una relación de naturaleza contractual laboral, ya sea ante una persona jurídica privada o ante un ente público, en cuyo caso, será un empleado público o un trabajador oficial, respectivamente, el sujeto activo de la relación jurídica que se debate en el escenario judicial.

En providencia interlocutoria de fecha 28 de marzo de 2019, dentro del expediente radicado No. 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857), se aborda *in extenso* el análisis sobre la jurisdicción competente cuando la controversia tiene su fundamento principal en una relación contractual, que por ende, se encuentra regida por el Código Sustantivo de Trabajo, señalando entre otras cosas 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.*² Este objeto encuentra una precisión adicional

¹ Consejo de Estado. Sentencia de 18 de mayo de 2011. C.P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Expediente: 25000-23-25-000-2004-03275-02(0554-08)

² “**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.

prevista en el artículo 105 ordinal 4.º ib., al excluir expresamente del objeto de esta jurisdicción todos aquellos conflictos 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.

Así se desprende también de los antecedentes del proyecto de ley que dio lugar a la expedición del CPACA:

«[...] El primer aspecto, y aun cuando no es una modificación de lo ya aprobado por el Senado de la República, hace referencia a la importancia que reviste el numeral 4 de esta norma, de acuerdo con la cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce, entre otros procesos de “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”, por la siguiente justificación que respalda su contenido:

Por regla general los conflictos que surgen entre las entidades públicas y los empleados públicos, los dirige la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues la relación legal y reglamentaria es, por excelencia, una expresión de derecho administrativo (es la función pública).

Cuando la seguridad social de los empleados públicos está administrada por una entidad de derecho público, el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo adquiere mayor relevancia, dado que no solo se trata de los derechos de un empleado público, sino de la función administrativa que cumple la entidad pública encargada de administrar el sistema. Es, pues, una línea de técnica y coherencia jurídica que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzgue las controversias relativas a la seguridad social de los empleados públicos cuando estén afiliados a una entidad pública.³ [...]» (negritas fuera de texto)

Estas precisiones fueron reafirmadas por el legislador en la Parte Segunda, específicamente en el Título IV⁴ del CPACA, al regular que los tribunales y juzgados de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocen de los procesos de carácter laboral **que no provengan de un contrato de trabajo**⁵. Es decir, que toda aquella discusión originada directa o indirectamente en un contrato de trabajo (del sector público o privado) está excluida del objeto de esta jurisdicción.

(...)

Corolario de lo anterior, este Despacho Judicial considera que no es competente para conocer del presente proceso, pues el mismo le corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, en consideración a que se trata de una controversia en la cual está involucrado un trabajador oficial.

³ Gaceta del Congreso número 683 de 2010 primera ponencia de la Cámara de Representantes.

⁴ “Distribución de las competencias”.

⁵ Artículos 152 ordinal 2 y 155 ordinal 2 de la Ley 1437 de 2011.

En virtud de lo anterior el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR QUE ESTE JUZGADO CARECE DE COMPETENCIA para conocer la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, promovida por la señora **ANA LUCÍA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** contra el **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE**, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO.- REMITIR el presente expediente, una vez ejecutoriado este proveído, a los **JUZGADOS LABORALES DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ (REPARTO)**, por conducto de la Oficina de Apoyo, de conformidad con las consideraciones anotadas en la parte motiva.

TERCERO.- Por Secretaría déjense las constancias respectivas y dese cumplimiento a la mayor brevedad a lo aquí resuelto.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE.


ANDRÉS JOSÉ QUINTERO GNECCO
Juez

FV

<div></div> <div><p>JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN SEGUNDA</p><p>Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO notifico a las partes la providencia anterior hoy 3 DE SEPTIEMBRE DE 2019, a las ocho de la mañana (8:00 a.m.)</p><div></div><p>LIZZETH VIVIANA CANGREJO SILVA SECRETARIA</p></div>
