

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL
SANTA ROSA DE VITERBO
SALA ÚNICA

Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación
Ley 1128 de 2007

RADICACIÓN:	152383105001201900315 01
ORIGEN:	JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA
PROCESO:	ORDINARIO LABORAL
INSTANCIA:	SEGUNDA
PROVIDENCIA:	AUTO
DECISIÓN:	CONFIRMAR
DEMANDANTE:	MARIA JUDITH LOPEZ DE TAMAYO
DEMANDADOS:	MUNICIPIO DE DUITAMA
PONENTE:	JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL
	Sala Segunda de Decisión

Santa Rosa de Viterbo, viernes, veintisiete (27) de mayo de dos mil
veintiuno (2021)

Procede el Tribunal Superior a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto que resolvió las excepciones previas proferido el 17 de noviembre de 2020 por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama.

1. ANTECEDENTES RELEVANTES:

1.1. El 29 de octubre de 2019, María Judith López de Tamayo por apoderado judicial, promovió demanda ordinaria laboral en contra del Municipio de Duitama.

La demanda fue admitida por auto del 7 de noviembre de 2019¹, providencia que se notificó personalmente al demandado el 10 de febrero de 2020 la que se tuvo por contestada por proveído del 23 de julio de 2020².

Con la contestación se propuso por el demandado las excepciones previas de *falta de jurisdicción, falta de competencia, y no comprender la demanda a*

¹ Fol. 33 cuaderno de primera instancia.
² Fol. 169 cuaderno de primera instancia.

todos los litisconsortes necesarios, de las que se dio traslado a la parte contraria, oponiéndose a su declaración.

El 17 de noviembre de 2020 se llevó a cabo la audiencia de que trata el artículo 77 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, que se había fijado por auto de 22 de octubre siguiente, en la que se declaró fracasada la conciliación; se surtió el traslado de las excepciones; seguidamente se procedió a resolver las excepciones previas propuestas por la parte demandada, en la que se expidió el auto recurrido, que negó la falta de jurisdicción y de no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios propuestas por el demandado, y declaró la falta de competencia por no haberse agotado la vía gubernativa.

1.2. Auto recurrido:

La declaratoria de la falta de competencia, la argumentó la primera instancia en que los tipos de vinculación que pueden tener los ciudadanos con la administración, son como empleados públicos o como trabajadores oficiales, siendo competencia de la jurisdicción ordinaria laboral para conocer de los asuntos relativos a los conflictos originados en el contrato de trabajo.

Cuando se trata de la determinación de la competencia para conocer de los conflictos anteriores, la falta de agotamiento de la reclamación administrativa determina que no se pueda asumir la misma.

Frente a la excepción de falta de competencia por no haberse agotado la reclamación administrativa, señaló imponía que cuando se accionara contra la administración, era requisito agotar la vía gubernativa.

Señaló que a Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la reclamación administrativa resulta ser un factor que determina la competencia del juez laboral, para efectos de estudiar un litigio y emitir un pronunciamiento de fondo. Para tal efecto, puso de presente lo señalado en la Sentencia SL4286 de 2019, Radicación No. 66151 del 1 de octubre de 2019, que al rememorar lo dicho en la sentencia SL13128 de 2014 dijo: *“En cuanto a*

la naturaleza jurídico-procesal de la exigencia del agotamiento de la vía gubernativa en el procedimiento laboral, si bien para explicar la misma se han construido varias tesis, tales como la de asimilarla a un requisito de la demanda, o de considerarla un presupuesto de la acción, o de calificarla como un factor de competencia, lo cierto es que la jurisprudencia de la Sala Laboral siempre que se ha ocupado del tema se ha inclinado por esta última, esto es, que la misma constituye un factor de competencia para el Juez laboral, pues mientras este procedimiento pre procesal no se lleve a cabo, el Juez del Trabajo no puede aprehender el conocimiento del conflicto planteado; además, esta calificación dada a la vía gubernativa encuentra sustento también en que el artículo 6° del C. de P.L. figura dentro de las normas de dicho estatuto procesal que regulan el fenómeno de la competencia en materia laboral. Entonces, dado que la exigencia del artículo 6° del C. de P.L es un factor de competencia, y por ende un presupuesto procesal, la misma debe encontrarse satisfecha en el momento de la admisión de la demanda”. Y más adelante dijo: “Y si se percata que no aparece demostrado el cumplimiento de esa etapa prejudicial, es su obligación rechazar de plano la demanda, por falta de competencia, tal y como lo prevé el artículo 85 del C. de P.L.”.

Aclaró que la anterior posición fue recientemente reiterada por la CSJ en la sentencia SL885 de 2020, Radicación No. 64397 del 10 de marzo de 2020 en la que señaló *“Así las cosas, lo procedente es imponer condena contra la demandada por los conceptos expresamente solicitados en el escrito de reclamación administrativa, no sólo porque únicamente frente a estos se tuvo por agotado el requisito de procedibilidad por el juez de primer grado, el cual admitió la demanda inicial sólo en lo que tiene que ver con las pretensiones contenidas en dicho documento, sino también porque tal reclamación resulta ser un factor de competencia para que el juez laboral pueda proceder a su reconocimiento. En sentencia CSJ SL, 1 jul. 2015, rad. 50550, la Corte así lo explicó: “Si bien es cierto que el artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social le otorga al juez de primera instancia la facultad de ordenar el reconocimiento y pago de prestaciones diferentes de las pedidas, «cuando los hechos que los originen hayan sido*

discutidos en el proceso y estén debidamente probados», también lo es que dicha facultad extra petita no es absoluta y encuentra un límite en tratándose de prestaciones que no fueron objeto de la reclamación administrativa... Al respecto, esta Sala de Casación Laboral ha adoctrinado que la reclamación administrativa constituye un factor de competencia del juez del trabajo cuando la demandada sea la Nación, las entidades territoriales o cualquiera otra entidad de la administración pública... Con toda huelga resaltar que la demanda contra una entidad oficial, para su habilitación procesal y prosperidad, ha de guardar coherencia con el escrito de agotamiento de la vía gubernativa, de suerte que las pretensiones del libelo y su causa no resulten diferentes a las planteadas en forma directa a la empleadora, porque de lo contrario se afectaría el legítimo derecho de contradicción y defensa e, incluso, se violaría el principio de lealtad procesal”.

Ahora bien, expresa que queda claro que la reclamación administrativa delimita, en el caso de demandas dirigidas contra entidades territoriales, como en este caso, se demanda al Municipio de Duitama, el sendero de la posible concesión de las pretensiones de la parte demandante, contenidas en su demanda, y que con base en el precepto citado junto con la jurisprudencia referenciada, deben guardar congruencia con lo que se le haya solicitado al ente territorial en la reclamación administrativa, para entenderla igualmente agotada. Claro esto, precisa que, al analizar el caso sometido a estudio, en el sentido de indicar que, si bien la demandante dijo en el hecho 5 de la demanda que de manera reiterada había solicitado a las entidades municipales, el reconocimiento de su labor, lo cierto es que sólo se aportó el derecho de petición (fl.11 al 13), de fecha 6 de junio de 2017, radicado en la misma fecha, el cual advierte que no es un documento para entender en el presente asunto que se agotó la reclamación administrativa, porque no contiene una petición clara y concreta dirigida a la administración municipal, en la que reclame el pago de las prestaciones en consonancia con lo que pretende en esta demanda.

Mírese en efecto que, según el *a quo*, si bien se relacionan unos hechos, los motivos de inconformidad de ese derecho de petición se centran como lo indica en el folio 12, al igual que las peticiones encontradas en los folios 12 y

13 (las relata en la audiencia), petición que fue resuelta por la administración municipal el 29 de junio de 2017 (fl.14), realmente la petición que hizo la demandante no se advierte que sea una petición dirigida a que la administración municipal reconozca la existencia de la relación laboral y que se le paguen sus derechos laborales, salariales y prestacionales derivados de la relación laboral; no se establecen extremos de la relación laboral, no se establece en concreto cuales son esos derechos salariales y prestacionales que se invocan. Por ello, señala que no se puede tener esa petición como reclamación administrativa que ordena el artículo 6 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, para entender agotada la vía gubernativa, en el entendido que, una reclamación administrativa delimita el sendero por el cual debe cursar el proceso y forja la competencia del Juez Laboral.

Igualmente, señaló que llamaba la atención y que, por tal razón, no se puede establecer como una reclamación administrativa, es que esa petición tiene fecha de presentación el 6 de junio de 2017, y si se ven las pretensiones de la demanda, lo que se pretende es que se establezca la existencia de una relación laboral entre el tiempo comprendido del 1 de mayo de 1991 y el mes de octubre de 2019, y que de allí se deriven todas las acreencias laborales a liquidar, y que de lo que pretende hacer notar el apoderado de la parte demandante con la presunta reclamación, se evidencia que es de fecha anterior al supuesto extremo final de la relación laboral, no apareciendo posterior al 2019 otra reclamación realizada por la demandante, y del contenido de la petición no se advierte en ninguna de ellas que la intención sea que se declare la existencia de una relación laboral y el pago de salarios y prestaciones sociales, como se pretende en la demanda (enuncia las peticiones encontradas en el derecho de petición (fl. 12 y 13).

Por lo anterior y concluyendo, precisa que el Juzgado carecía de competencia para conocer del presente proceso, en la medida de que la demandante no ha presentado ante la entidad territorial demandada la reclamación administrativa, para agotar la vía gubernativa que sea acorde a las pretensiones de esta demanda y que legitime a este juez laboral para conocer del proceso y poder emitir un pronunciamiento de fondo; de manera que la excepción previa bajo

estudio está llamada a prosperar, y en consecuencia, procedió a rechazar la demanda por falta de competencia. Por sustracción de materia, no se pronunció sobre las demás excepciones previas planteadas.

Contra la anterior decisión el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación.

1.4. Apelación

1.4.1. Demandante

El apoderado judicial de la demandante interpuso recurso de apelación, manifestando su inconformidad en cuanto a la decisión proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama; argumentando en primer lugar que no se tuvo en cuenta en forma clara lo señalado en el artículo 6 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, “... *Esta reclamación consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, y se agota cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta...*”, teniendo en cuenta que su poderdante presentó el respectivo escrito de derecho de petición de fecha 06 de Junio de 2017, del cual obtuvo respuesta por parte de la Secretaria de Educación de Duitama; razón por la cual se entiende que con ese simple escrito, efectivamente se agotó la reclamación por vía gubernativa, por lo tanto, el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama es el competente para conocer de la presente demanda del contrato realidad. Además, precisó que con la contestación realizada por parte de la Secretaria de Educación de Duitama de fecha 29 de Julio de 2017 se sobreentiende que si se agotó la vía gubernativa.

De lo anterior, solicitó revocar totalmente la decisión emitida por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama y, en consecuencia, no se dé por probada la excepción de *falta de competencia*, toda vez que, de acuerdo a los hechos y pretensiones, claramente el Juzgado en mención es el competente para conocer del presente asunto.

2. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER:

2.1. Lo que se debe resolver:

De acuerdo con lo alegado por el apelante, se procederá por este *Ad quem* a (i) *determinar si efectivamente se agotó la reclamación administrativa como factor fundamental que otorga competencia al Juez Laboral en el proceso sub lite.*

2.2. El caso:

2.2.1. Agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto para la acción laboral:

El legislador dispuso como requisito de procedibilidad para iniciar las acciones contenciosas contra la Nación, entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública, la obligación de realizar la reclamación administrativa, con la finalidad de evitar controversias y la utilización innecesaria del aparato jurisdiccional, la cual se entiende agotada una vez sea resuelta por parte de las dependencias públicas o transcurrido un mes después de su radicación, sin haberse realizado pronunciamiento alguno, aspecto conocido en el Derecho Administrativo como silencio administrativo negativo.

El artículo 6 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, trata el tema de la reclamación administrativa de la siguiente forma, como requisito de procedibilidad de la acción en los siguientes términos “*Las acciones contenciosas contra la Nación, las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública sólo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa. Esta reclamación consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, y se agota cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta. Mientras esté pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa se suspende el término de prescripción de la respectiva acción (...).*” (subrayado fuera de texto)

Lo anterior significa que la aludida reclamación tiene tres finalidades *i)* da paso a una modalidad especial de aseguramiento denominada “*autotutela administrativa*”, esto es, la posibilidad que tiene la entidad pública de resolver directamente la controversia planteada por el administrado, evitando acudir en un proceso judicial³; *ii)* interrumpe el término de prescripción, y. *iii)* que, al ser un presupuesto de procedibilidad, otorga competencia al Juez Laboral para conocer del asunto⁴, competencia que se refleja tanto en el aspecto orgánico, es decir, agota la posibilidad de que la misma entidad resuelva el asunto, que el conflicto pase a ser resuelto por el aparato jurisdiccional del Estado, como también desde la perspectiva material, pues el litigio se limita únicamente al derecho que se pretendió ante la entidad pública, por lo la reclamación administrativa debe ser clara frente al derecho perseguido, sin dar lugar a dubitaciones⁵.

Sobre el último punto señalado, la Sala enfatizará para dar solución a la controversia planteada por el recurrente.

Al respecto de lo debatido en este recurso,

Laa Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia SL8603 del 1 de julio de 2015, M.P. Rigoberto Echeverri Bueno señaló que: *“En efecto, en sentencias CSJ SL, 13 oct 1999, Rad. 12221 y CSJ SL, 23 feb 2000, Rad. 12719, entre otras, la Corte adocrinó: Con todo, huelga resaltar que la demanda contra una entidad oficial, para su habilitación procesal y prosperidad, ha de guardar coherencia con el escrito de agotamiento de la vía gubernativa, de suerte que las pretensiones del libelo y su causa no resulten diferentes a las planteadas en forma directa a la empleadora, porque de lo contrario se afectaría el legítimo derecho de contradicción y defensa e, incluso, se violaría el principio de lealtad procesal”*. (Negrilla de ésta Corporación para resaltar).

3 Sentencia C-792 del 20 de septiembre de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

4 Sentencia CSJ SL2133 del 12 de junio de 2019, Radicación No. 59543, M.P. Dolly Amparo Caguasango Villota, Sala de Descongestión No. 1, que rememora la sentencia SL del 24 de mayo de 2007, Radicación No. 30056.

5 Sentencia CSJ SL1195 del 25 de marzo de 2020, Radicación No. 74443, M.P. Omar de Jesús Restrepo Ochoa.

Entonces, explicado el alcance que tiene el artículo 6 del Estatuto Procesal Laboral, se adentrará esta Corporación a verificar si la reclamación agotada en este caso puntual, se ciñe a los requerimientos antes anotados.

Al respecto es preciso indicar que, y en consonancia con lo expresado por el *a quo*, la reclamación administrativa que presuntamente se quiere hacer valer en el presente proceso (derecho de petición de fecha 6 de junio de 2017⁶), como prueba del agotamiento de la vía gubernativa, no cumple con las exigencias establecidas en el artículo 6 *ibidem*, puesto que, según los diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia⁷, la norma que estatuye la reclamación administrativa, exige al reclamante que especifique el derecho solicitado, aspecto que tiene su razón de ser en la medida de que, la acción judicial se debe ejecutar sobre los conceptos claramente singularizados en la reclamación y no sobre otros que no estén detallados.

De modo que deberá existir congruencia entre las peticiones expuestas en la reclamación administrativa y las contenidas en la demanda, en la medida que ésta última debe ejercer como máximo, las pretensiones que el interesado formuló en aquella.

En el presente asunto, María López al presentar su reclamación el 6 de julio de 2017 ante el demandado municipio de Duitama, pretendió que la administración le otorgara un título de propiedad sobre una vivienda de las puede adjudicar la administración, y no como alega el recurrente, el reconocimiento de un contrato de trabajo.

Así al establecerse que entre la reclamación administrativa y la demanda no existe concordancia alguna, es de concluir como lo determinó la primera instancia, que la actora no agotó la vía gubernativa y por esta razón el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, no podía dar trámite a la demanda presentada por María López de Tamayo.

6 Folios 11 al 13 del cuaderno de primera instancia.

7 Sentencia CSJ SL3939 del 12 de marzo de 2014, Radicación No. 42171, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo; Sentencia SL10412 del 22 de junio de 2016, Radicación No. 52067, M.P. Fernando Castillo Cadenas, señalaron que: “La reclamación constituye un factor de competencia de los jueces del trabajo que les impide reconocer prestaciones no incluidas en ella”.

152383105001201900315 01

Conforme a lo anteriormente expuesto, este *ad quem* no tiene más camino sino el de confirmar la providencia recurrida.

2.3. Costas:

Para condenar en costas se debe examinar por el juez, si ellas se han causado, puesto que la regla 8ª del artículo 365 del Código General del Proceso solo permite su imposición *“cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*.

Pues bien, el trámite de segunda instancia, se desarrolló sin controversia, puesto que la actora como el demandado no hicieron actuación alguna, por lo que no se causaron al menos agencias en derecho.

3. Por lo expuesto la Sala Segunda de Decisión de la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

3.1. Confirmar en todas sus partes la providencia de 17 de noviembre de 2020 proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama.

3.2. Sin costas en esta instancia.

Una vez ejecutoriada esta decisión, ordenar la devolución del expediente al Juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase,



JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL
Magistrado Ponente



GLORIA INÉS LINARES VILLALBA
Magistrada



EURÍPIDES MONTOYA SEPÚLVEDA
Magistrado