

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Las dependencias en conflicto pertenecen a la misma entidad: Falta de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil / CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - El que se suscita entre dos dependencias de una misma entidad corresponde dirimirlo al superior jerárquico

De acuerdo con el párrafo del artículo 33 del actual Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la ley 954 de 2005, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para dirimir conflictos de competencias administrativas cuando ocurran entre entidades u organismos estatales del orden nacional o cuando, por lo menos, una de las entidades u organismos pertenezca al orden nacional. De allí que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado carezca de competencia para dirimir conflictos de naturaleza administrativa que se susciten entre dependencias de una misma entidad u organismo nacional, caso en el cual la discrepancia o divergencia debe ser resuelta por el superior jerárquico, como ha señalado la Sala en varias oportunidades. Es lo que ocurre en el presente caso, puesto que tanto la Inspección de Trabajo de Mariquita como la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial del Atlántico son dependencias pertenecientes a la estructura orgánica del Ministerio de la Protección Social. Al tratarse de unidades administrativas pertenecientes a dos Direcciones Territoriales, se encuentra que ambas están jerárquicamente subordinadas a la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de la Protección Social. Dicha Dirección General tiene dentro de sus funciones, conforme al numeral 4º del artículo 29 del decreto 205 de 2003, modificado por el artículo 2º del decreto 1293 de 2009, las de “dirigir, coordinar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo de las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales e Inspecciones del Trabajo, con métodos y procedimientos unificados”. Las funciones de dirección, coordinación y control de que es titular la Dirección General son todas indicativas de la superioridad jerárquica que ejerce sobre las Direcciones Territoriales, motivo por el cual es la instancia llamada a dirimir el conflicto que se ha suscitado entre dos de estas últimas. Conflicto que, por estar en juego los derechos laborales de una persona y que la situación puede llegar a vulnerar sus derechos fundamentales, exige una diligente y pronta atención.

NOTA DE RELATORIA: Sobre los conflictos de competencias administrativas entre dos dependencias de la misma entidad, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, auto de 4 de septiembre de 2007, Rad. 11001030600020070006700.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil once (2011).

Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00013-00(C)

Actor: INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE MARIQUITA

Demandado: COORDINACIÓN GRUPO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y TRÁMITES DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL ATLÁNTICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Define la Sala el conflicto **negativo** de competencias administrativas propuesto por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Municipio de San Sebastián de Mariquita – Tolima (en adelante la Inspección de Trabajo de Mariquita) frente a la Coordinación Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de la Protección Social (en adelante la Coordinación Grupo de Atención al Ciudadano – Territorial Atlántico), con el objeto de que se determine cuál es la autoridad competente para autorizar la terminación del contrato de trabajo celebrado el 20 de noviembre de 2009 entre el Consorcio HM–VR2 y el señor Ever Efrey Chávez Quiroga, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.111.195.636 de Mariquita.

1. SOLICITUD DE TRÁMITE DEL CONFLICTO Y EXISTENCIA DEL MISMO

Mediante oficio 14373-443-ITM-013 del 26 de enero de 2011, recibido el 7 de febrero de 2011, el Dr. Edwin Pastor Castañeda Oliveros, Inspector de Trabajo y Seguridad Social de Mariquita (Tolima), solicitó a esta Sala resolver el “conflicto de competencias administrativas entre la Dirección Territorial Tolima y la Dirección Territorial Atlántico Ministerio de la Protección Social” y agregó que proponía “un conflicto de competencias en virtud del artículo 39 de C.C.A. pues involucra una autoridad nacional con territoriales de distintos departamentos” (folio 1).

El conflicto de competencias administrativas se configura porque la Inspección de Trabajo de Mariquita considera que no es competente para atender la solicitud del representante legal del Consorcio HM–VR2, relativa a una autorización para dar por terminado el contrato laboral celebrado entre éste y el señor Ever Efrey Chávez Quiroga, sino que le corresponde a la Inspección de Trabajo de Barranquilla (folio 1). A su vez, la Coordinación Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de la Protección Social manifiesta que la competencia no se radica en Barranquilla por el factor territorial sino en Mariquita, por encontrarse en este municipio el domicilio del trabajador y ser este el lugar en donde prestó sus servicios (folio 56).

2. ANTECEDENTES

Los antecedentes principales de esta actuación son los siguientes:

1) El 1º de junio de 2009 se conformó el Consorcio HM–VR2 por parte de las sociedades HM Ingeniería Ltda. y Viñas Russi & Cía. Ltda., para participar en la Licitación Pública No. 001 de 2009 de la Alcaldía de San Sebastián de Mariquita, referente a la construcción de obras de mitigación y control de inundaciones en la quebrada El Peñón y el río Gualí en el municipio de Mariquita – Tolima. La sede del Consorcio era la ciudad de Barranquilla (folios 6 y 7).

2) Al Consorcio HM–VR2 le fue adjudicado el mencionado contrato de obra, y en consecuencia procedió a contratar el personal requerido para su ejecución.

3) El 20 de noviembre de 2009 el Consorcio HM–VR2 contrató al señor Ever Efrey Chávez Quiroga, de 21 años de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.111.195.636 de Mariquita, como ayudante de obra para oficios varios, mediante

la modalidad de contrato de trabajo por la duración de una obra o labor contratada. De acuerdo con el contrato, el mismo día de su celebración se iniciaban las labores, las cuales se desarrollaban en el municipio de Mariquita, en donde el trabajador tenía su domicilio (folios 8 a 11).

4) El 5 de junio de 2010 el señor Chávez Quiroga sufrió un accidente de trabajo cuando “bajaba unos sacos de cemento y uno de ellos cayó golpeándolo en la espalda, causándole fuerte dolor” (folio 12). El parte médico determinó una incapacidad inicial de tres días (folio 13), después de los cuales el trabajador se incorporó nuevamente a su actividad. Sin embargo, ante la gravedad de las lesiones, hubo necesidad de prorrogar sucesivamente su incapacidad del 15 de junio de 2010 hasta el 11 de octubre del mismo año (folios 16, 20, 23, 26, 29, 31, 34, 37, 39, 42 y 45).

5) Mediante comunicaciones de los días 2, 4 y 5 de noviembre de 2010, el Consorcio HM–VR2, dado que la última incapacidad que tenía en sus archivos terminó el 11 de octubre de 2010, solicitó al trabajador le informara si había incapacidades posteriores “para poder liquidarle la nómina” (folios 48 a 50).

6) El 5 de noviembre de 2010 el Consorcio HM–VR2 solicitó a Cafesalud E.P.S. le informara “el estado del tratamiento laboral” del señor Ever Efrey Chávez Quiroga (folio 52).

7) El Dr. Rodrigo Andrés Arévalo Riveros, Director Departamental de Cafesalud EPS–S Regional Tolima, mediante carta del 22 de noviembre de 2010, señala que el señor Ever Efrey Chávez Quiroga sufrió un accidente laboral “el pasado 5 de junio de 2010, siendo atendido en el Hospital San José de Mariquita, remitido para manejo por ortopedia y neurocirugía quienes mediante Resonancia Nuclear Magnética que encuentran normal le dan de alta” y agregó:

“Este paciente se considera con tratamiento terminado por lumbago y por la manifestación de dolor neuropático con examen físico normal requiere de manejo analgésico ocasional.

Según registro asistencia control médico, fue (sic) el señor Ever Efrey Chávez fue valorado por medicina laboral el pasado 12 de octubre de 2010” (folio 51).

8) El Consorcio HM–VR2, mediante carta del 1º de diciembre de 2010 originada en Barranquilla (folios 3 a 5), sede del Consorcio, solicitó al “Ministerio de la Protección Social, ATN: Inspección de Trabajo”, autorización para realizar la liquidación del contrato laboral del señor Ever Efrey Chávez Quiroga. Señaló:

“Hasta el momento, el Consorcio HM–VR2 ha cancelado las catorcenas de las incapacidades presentadas y los aportes a la seguridad social. No obstante, consideramos que ya es procedente la terminación del contrato de trabajo celebrado con el señor Chávez conforme a lo establecido en el literal d) artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo”¹(folio 4).

¹ Se refiere a la causal de finalización del contrato de trabajo “por terminación de la obra o labor contratada”. Cabe observar que, de conformidad con los artículos 12-19 y 13-19 de la Resolución No. 951 del 28 de abril de 2003 del Ministerio de la Protección Social, “Por la cual se asignan y reasignan competencias a algunas dependencias del Ministerio de la Protección Social”, compete a los Inspectores de Trabajo “autorizar la terminación de los contratos de trabajo en razón de la limitación física del trabajador, en el caso contemplado en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997”. La Ley 361 del 7 de febrero de 1997, “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”, establece:

E indicó que el “27 de junio de 2010 finalizó la ejecución de las obras físicas que dieron origen al contrato celebrado con el trabajador” (folio 4).

9) Dicha solicitud fue respondida por la Dra. Elba Barrios Gutiérrez, Coordinadora Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites – Territorial Atlántico del Ministerio de la Protección Social, mediante oficio 14312-008688 del 10 de diciembre de 2010, en el sentido de que remitiría la solicitud a la Inspección de Trabajo de Mariquita, por competencia, dado que el trabajador fue contratado en ese municipio y allí prestó sus servicios (folio 53), lo cual efectivamente hizo por medio del memorando 14312-008815 del 28 de diciembre de 2010 en el cual agregó que el domicilio del trabajador era Mariquita y manifestó que por esta razón “no es posible darle trámite a esta petición desde esta Territorial” (folio 56).

10) Una vez recibido el asunto por el Dr. Edwin Pastor Castañeda Oliveros, Inspector del Trabajo de Mariquita, mediante oficio del 26 de enero de 2011, recibido el 7 de febrero de 2011, promovió el presente conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (folio 1).

3. ACTUACION PROCESAL

La presente actuación correspondió por reparto al Consejero Augusto Hernández Becerra (folio 57) y se fijó en lista por el término de tres (3) días hábiles (folio 58), de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la Ley 954 de 2005, término durante el cual las partes no presentaron sus alegatos, según el Informe Secretarial (folio 60).

4. PLANTEAMIENTOS DE LAS PARTES

4.1 Posición de la Inspección de Trabajo de Mariquita

La Inspección de Trabajo de Mariquita señala que **no** es competente para conocer de la solicitud de terminación del contrato laboral del señor Ever Efrey Chávez Quiroga presentada por el Consorcio HM–VR2, con base en el artículo 5º de la ley 1395 del 12 de julio de 2010, “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”, el cual dice:

“Artículo 45.- El artículo 5º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 3º de la ley 712 de 2001, quedará así:

“Artículo 26.- En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible o insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la Oficina de Trabajo.

(...)”

La expresión “salvo que medie autorización de la Oficina de Trabajo” fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-531 del 5 de mayo de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

‘Artículo 5º.- Competencia por razón del lugar.- La competencia se determina por el último lugar donde se haya prestado el servicio o por el domicilio del demandante, a elección de éste. En los circuitos donde no haya juez laboral conocerá de los procesos el respectivo juez del circuito, civil o, en su defecto, promiscuo”.

Señala la Inspección de Trabajo de Mariquita que si bien el servicio se prestó en ese municipio, el peticionario, en este caso el Consorcio HM–VR2, se encuentra domiciliado en Barranquilla y al haber presentado el escrito en dicha ciudad, está indicando que eligió a la Inspección de Trabajo de su domicilio para tramitar la solicitud, razón por la cual ésta es la competente a la luz de la norma transcrita (folio 1).

4.2 Posición de la Coordinación Grupo de Atención al Ciudadano – Territorial Atlántico

Por su parte, la Coordinación Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de la Protección Social considera que la competencia **no** se radica en la Inspección de Trabajo de Barranquilla, por cuanto, aplicando por analogía el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil en este asunto, la solicitud de terminación del contrato laboral se debe tramitar en el domicilio del trabajador afectado con la misma, es decir, en Mariquita, y que además el contrato se celebró en ese municipio y fue allí donde se prestó el servicio, razones por las cuales, según su punto de vista, la competencia se radica en la Inspección de Trabajo de Mariquita (folios 53 y 56).

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Falta de competencia de la Sala

Si bien se podría pensar *prima facie* que la Inspección de Trabajo de Mariquita es una entidad del orden municipal, la Sala observa que se trata de una dependencia desconcentrada territorialmente, perteneciente a la estructura de un organismo nacional, el Ministerio de la Protección Social.

En efecto, el decreto 205 del 3 de febrero de 2003, “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 5º lo siguiente:

“Artículo 5º.- Estructura.- Artículo modificado por el artículo 1º del decreto 1293 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: La organización interna del Ministerio de la Protección Social estará conformada por las siguientes dependencias:

(...)

4. Despacho del Viceministerio de Relaciones Laborales

(...)

4.3 Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo

4.3.1 Direcciones Territoriales

4.3.2 Oficinas Especiales

4.3.3 Inspecciones de Trabajo

(...)”.

El artículo 32 del mencionado decreto 205 de 2003 dispone:

“Artículo 32.- Inspecciones de Trabajo.- El Ministerio tendrá, en los municipios que él mismo determine, Inspecciones de Trabajo, las cuales desarrollarán las funciones que la ley y el Ministerio les señalen. El Ministro determinará su sede y jurisdicción”.

En desarrollo de esta facultad el Ministro de la Protección Social, mediante la Resolución No. 4283 del 23 de diciembre de 2003, “Por la cual se fija la jurisdicción administrativa de las Inspecciones de Trabajo del Ministerio de la Protección Social”, creó en el artículo 2º, entre otras, la Inspección de Trabajo de Mariquita (Tolima) y en el artículo 3º fijó la jurisdicción de las sedes de las Inspecciones de Trabajo en los municipios del país; en cuanto se refiere a la de Mariquita, su jurisdicción comprende los siguientes municipios: Ambalema, Armero-Guayabal, Falan, Fresno, Honda, Lérica, Mariquita, Palocabildo y Santa Isabel.

En síntesis, con base en la señalada estructura se observa que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Mariquita (Tolima) es una dependencia del Ministerio de la Protección Social que está subordinada a la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo de dicho Ministerio.

Por su parte, la Coordinación Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites - Territorial del Atlántico es una dependencia de la Dirección Territorial del Atlántico, la cual a su vez está administrativamente subordinada a la mencionada Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de la Protección Social.

Ahora bien, de acuerdo con el párrafo del artículo 33 del actual Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la ley 954 de 2005, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para dirimir conflictos de competencias administrativas cuando ocurran entre entidades u organismos estatales del orden nacional o cuando, por lo menos, una de las entidades u organismos pertenezca al orden nacional. De allí que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado carezca de competencia para dirimir conflictos de naturaleza administrativa que se susciten entre dependencias de una misma entidad u organismo nacional, caso en el cual la discrepancia o divergencia debe ser resuelta por el superior jerárquico, como ha señalado la Sala en varias oportunidades.²

Es lo que ocurre en el presente caso, puesto que tanto la Inspección de Trabajo de Mariquita como la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial del Atlántico son dependencias pertenecientes a la estructura orgánica del Ministerio de la Protección Social. Al tratarse de unidades administrativas pertenecientes a dos Direcciones Territoriales, se encuentra que ambas están jerárquicamente subordinadas a la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de la Protección Social. Dicha Dirección General tiene dentro de sus funciones, conforme al numeral 4º del artículo 29 del decreto 205 de 2003, modificado por el artículo 2º del decreto 1293 de 2009, las de “dirigir, coordinar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo de las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales e Inspecciones del Trabajo, con métodos y procedimientos unificados”. Las funciones de dirección, coordinación y control de que es titular la Dirección

² Por ejemplo, la Decisión del 4 de septiembre de 2007, Conflicto de competencias administrativas entre la Inspección Segunda del Municipio de Yopal y la Alcaldía de Yopal. Radicación No. 110010306000200700067 00, Consejero Ponente Dr. Enrique José Arboleda Perdomo.

General son todas indicativas de la superioridad jerárquica que ejerce sobre las Direcciones Territoriales, motivo por el cual es la instancia llamada a dirimir el conflicto que se ha suscitado entre dos de estas últimas. Conflicto que, por estar en juego los derechos laborales de una persona y que la situación puede llegar a vulnerar sus derechos fundamentales, exige una diligente y pronta atención.

En consecuencia, la Sala se declarará inhibida para resolver el presente conflicto de competencias y enviará la actuación a la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de la Protección Social para que dirima el conflicto.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

Primero.- Inhibirse para conocer y decidir sobre el presente conflicto de competencias administrativas planteado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Mariquita (Tolima).

Segundo.- Envíese la actuación a la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de la Protección Social para que dirima el conflicto, conforme a lo expuesto en la parte considerativa.

Tercero.- Comuníquese esta decisión, con copia de la providencia, a la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de la Protección Social, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Mariquita (Tolima), a la Coordinación Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de la Protección Social, al Consorcio HM–VR2 y al señor Ever Efrey Chávez Quiroga.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO
Consejero

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO
Consejero

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala