



República de Colombia
Tribunal Superior Del Distrito
Judicial De Valledupar
Sala Cuarta de Decisión Civil – Familia – Laboral

HERNÁN MAURICIO OLIVEROS MOTTA

Magistrado ponente

REFERENCIA: ORDINARIO LABORAL – APEACIÓN AUTO
RADICACIÓN: 20178 31 05 001 **2021 00285 01**
DEMANDANTE: NILSIDA CUADRO PALLARES
DEMANDADO: E.S.E HOSPITAL JORGE ISAAC RINCONES TORRES
DECISIÓN: DE LA JAGUA DE IBIRICO CESAR
REMITE POR FALTA DE JURISDICCIÓN

Valledupar, ocho (8) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

AUTO

Sería del caso decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto del 26 de octubre de 2022 proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Chiriguaná, de no advertirse una falta de jurisdicción, para conocer del presente asunto.

I. ANTECEDENTES

La promotora presentó demanda ordinaria laboral para que se declare la existencia de un contrato realidad desde el 1° de agosto de 1996 hasta diciembre de 2020 con la E.S.E Hospital Jorge Isaac Rincón Torres de la Jagua de Ibirico Cesar. En consecuencia, se condene a la demandada al reconocimiento y pago de las cesantías, los intereses a las cesantías, la prima de servicios, salarios, las vacaciones, el pago de los aportes a Colpensiones, sanción por no consignación de cesantías, *“un día de salario por cada uno que se demore en el pago o consignación de las deudas laborales”*, más las costas y agencias en derecho. En forma subsidiaria, solicitó la indexación y se condene extra y ultra petita.

En respaldo de sus pretensiones, narró que, trabajó para el E.S.E Hospital Jorge Isaac Rincón Torres de la Jagua de Ibirico Cesar en el área

de servicios generales desde el 1° de agosto de 1996 hasta diciembre de 2020, interregno en el que estuvo vinculada a través de contrato de prestación de servicios, contrato sindical, a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y algunos periodos de manera verbal. Aduce que durante todo el tiempo no le pagaron aportes a pensión, prestaciones sociales, ni vacaciones.

La demandada alega que “la vinculación de la señora Nisilda se realizó de manera legal a través de vinculación de contratos de prestación de servicios los cuales tienen como fundamento normativo lo establecido en el artículo 80 de 1993”, de ahí que el pago de los aportes a la seguridad social es una de las obligaciones a cargo del contratista. Propuso la excepción previa de FALTA DE JURISDICCION Y/O COMPETENCIA, al ser la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competente para conocer del presente asunto.

El Juzgado Laboral del Circuito de Chiriguaná por auto del 26 de octubre de 2022, resolvió:

“PRIMERO: Declárense no probadas las excepciones previas de inexistencia del demandado y falta de jurisdicción y competencia, propuestas por el apoderado judicial de la E.S.E Hospital Jorge Isaac Rincón Torres, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Condénese en costas a la demandada E.S.E Hospital Jorge Isaac Rincón Torres, fíjese como agencias en derecho la suma de un salario mínimo legal mensual vigente.”

II. CONSIDERACIONES

1. Sobre la jurisdicción y competencia para resolver sobre relaciones encubiertas en contratos estatales de prestación de servicios.

En el diseño original de la Constitución Nacional (Artículo 241), la función de resolver los conflictos entre distintas jurisdicciones se encontraba a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, en virtud del artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, la referida atribución

fue asignada a la H. Corte Constitucional, quien mediante Auto 278 de 2015, determinó que asumiría esa competencia únicamente cuando “(...) *la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura haya cesado de manera definitiva en el ejercicio de sus funciones*”.

En ese horizonte, en cumplimiento a la referida enmienda constitucional, el 13 de enero de 2021 entró en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por lo que, a partir de ese momento, la Corte Constitucional asumió la función de resolver los conflictos de jurisdicción.

Ahora, tratándose de conflictos de competencia suscitados entre la jurisdicción ordinaria laboral y la contenciosa administrativa, en los casos en donde se alegaba la existencia de una relación laboral con la administración a través de la celebración de contratos de prestación de servicios, la línea sentada por el Consejo Superior de la Judicatura se edificó en los criterios: i) orgánico, que exige establecer la naturaleza de la entidad a la que se encuentra vinculado el demandante. Así como el ii) funcional, que impone valorar -prima facie- la naturaleza de las actividades desarrolladas por el demandante a efectos de establecer si ellas corresponden con las de un **empleado público** o un **trabajador oficial**. Bajo esas premisas, puntualizó que, si ocurría lo primero, la competencia sería de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Si resultaba lo segundo, era de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral¹.

Fue así como el Consejo Superior de la judicatura, en Auto del 18 de mayo de 2016², dirimió en favor de la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conflicto suscitado, dado que el demandante se había desempeñado como conductor de una volqueta de un municipio. En ese sentido, estableció que “... *muy a pesar de que en la demanda se insista en la calidad de trabajador oficial del actor, en realidad no es así, toda vez que*

¹ Providencias de 18 de septiembre de 2013, rad. 2069, M.P. José Ovidio Claros Polanco, y de 23 de marzo de 2017, rad. 12685-30, M.P. Julia Emma Garzón de Gómez, entre otras.

² Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Auto del 18 de mayo de 2016. Rad. 201600426.

no desarrolló labores de construcción ni de sostenimiento de obras públicas, tal como lo prevé el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986”.

En similar sentido, en Auto del 13 de diciembre de 2018³ definió que el conocimiento de la demanda correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa debido a que las funciones del demandante, como operador de la planta de tratamiento de agua potable de un municipio, se ajustaban a las de un empleado público.

Posteriormente, en proveído de 8 de julio de 2020⁴ estableció en el juez ordinario laboral la competencia para pronunciarse sobre la demanda formulada por un contratista, denominado “*auxiliar de mantenimiento de infraestructura vial*”, vinculado a una entidad pública, al advertir que las funciones correspondían al mantenimiento de obra pública, por tanto, propias de un trabajador oficial.

Paralelamente, la Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, en sentencia SL184-2019, al abordar lo referente a la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral para conocer de este tipo de asuntos, dijo que:

*“Debe recordarse, que esta Sala ha sostenido en asuntos similares al que ocupa nuestra atención, respecto de entidades de derecho público, que la competencia de la especialidad se adquiere **por la mera afirmación contenida en la demanda de ostentar el servidor la calidad de trabajador oficial; sin embargo, en la sentencia se debe dilucidar el tipo de vinculación, al punto que la prosperidad de las pretensiones depende de la acreditación en juicio de la connotación aseverada, y de no probarse esta, el sentenciador debe proferir una decisión absolutoria; así lo dijo esta Corte en la sentencia CSJ SL9315-2016, en la sostuvo:***

*(...) Resulta pertinente destacar, que si **luego de examinar el primer aspecto, en el segundo el juzgador observa que no está probada la calidad de trabajador oficial del promotor del proceso, tal situación conduce inevitablemente a que no se pueda declarar la existencia de un contrato de trabajo, ni a despachar favorablemente las súplicas incoadas por parte de la justicia***

³ Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Auto del 13 de diciembre de 2018. Rad. 201702117.

⁴ Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Auto del 08 de julio de 2020. Rad. 201901821.

ordinaria laboral, y por ende lo que cabe es proferir una decisión absolutoria, (...) (negrilla por fuera del texto original).

Criterio reiterado en sentencia CSJ SL 5562-2021, que hace alusión a la SL10610-2014 y la SL, 18 mar. 2003, rad. 20173.

Fue en virtud de esa solida línea jurisprudencial que este Tribunal avocó el conocimiento de este y otros procesos de similares contornos. No obstante, la Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones, en reiterado pronunciamiento - Auto 492 de 2021 -, al dirimir un conflicto de competencia suscitado entre la jurisdicción ordinaria laboral y la contenciosa administrativa, en el que se perseguía la declaratoria de una relación laboral presuntamente encubierta en contratos estatales de prestación de servicios independientes, estableció como “Regla de decisión”, que de conformidad con el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción contencioso administrativa es la competente para conocer y decidir de fondo este tipo de procesos, al considerar que:

“De conformidad con lo expuesto, la Corte aplicará la cláusula especial de competencia derivada del artículo 104 del CPACA. Esto por cuanto se reclama la existencia de un vínculo laboral con el Estado, presuntamente camuflada en sucesivos contratos de prestación de servicios. De este modo, se concluye que los asuntos en los que no cabe duda acerca de la existencia de una relación de trabajo se diferencian notoriamente del tipo de controversias en las que se debate la existencia de dicho vínculo. Es decir, aquellas que tienen por objeto definir si el servidor público fungió como trabajador oficial o empleado público, como la que en esta oportunidad estudia la Sala. Lo anterior, dado que:

a) En sentido estricto, lo que se discute es la validez del acto administrativo mediante el cual la Administración da respuesta a la reclamación del contratista y, junto con esto, la legalidad de la modalidad contractual utilizada con el fin de obtener el reconocimiento y pago de los mismos derechos y acreencias laborales de los servidores públicos de planta.

b) El fundamento de las pretensiones se estructura en un contrato de prestación de servicios estatal.

c) Únicamente el juez contencioso administrativo es el competente para validar si la labor contratada corresponde a una función que “no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados”, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

d) *El objeto mismo del proceso consiste en establecer si se configuró un vínculo laboral a través de contratos de prestación de servicios, lo que implica un juicio sobre la actuación de la entidad pública.*

Más adelante en la misma providencia, la citada Corporación concluyó:

*“en los casos en los que se discute el reconocimiento de un vínculo laboral con el Estado no es posible aplicar la misma regla que se utiliza para definir la autoridad judicial que conoce de las controversias suscitadas entre los trabajadores oficiales o empleados públicos y el Estado. (...) En efecto, **cuando existe certeza de la existencia de un vínculo laboral** y no se discute que había una relación de subordinación entre la entidad pública y el trabajador o empleado, resulta válido definir la jurisdicción competente para conocer de estos asuntos con base en las funciones que dice haber ejercido el empleado o trabajador (criterio funcional) y la entidad a la cual se encontraba vinculado (criterio orgánico), para establecer si se trata de un trabajador oficial, que puede ejercitar la acción laboral ante la jurisdicción ordinaria del trabajo, o de un empleado público, caso en el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la que debe definir el asunto.// Sin embargo, esta regla **no puede ser aplicada cuando el objeto de la controversia es, precisamente, el reconocimiento del vínculo laboral** y el pago de las acreencias derivadas de la aparente celebración indebida de contratos de prestación de servicios con el Estado pues, en estos casos, se trata de evaluar i) la actuación desplegada por entidades públicas en la suscripción de ii) contratos de naturaleza distinta a una vinculación laboral. Adicionalmente, la única autoridad judicial competente para validar si la labor contratada corresponde a una función que “no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados” es el juez contencioso.”*

Dicha postura, ha sido reiterada por la citada Corporación en las providencias A479 de 2021; A617 de 2021; A618 de 2021; A676 de 2021; A680 de 2021; A684 de 2021; A705 de 2021; A738 de 2021; A901 de 2021; A931 de 2021; A1076 de 2021; A1094 de 2021; A1116 de 2021; A131 de 2022; A198 de 2022; A304 de 2022; A406 de 2022; A439 de 2022; A500 de 2022; A623 de 2022; A705 de 2022; A738 de 2022; A760 de 2022; A785 de 2022; A790 de 2022; A791 de 2022; A829 de 2022; A1090 de 2022; A1333 de 2022; 1642 de 2022; 1644 de 2022 y A321 de 2023, entre otras.

Ahora, si bien con anterioridad este Tribunal había adoptado la regla de decisión de competencia y jurisdicción dispuesta en el Auto 492 de 2021, solo respecto de aquellos procesos que llegaron a esta Corporación con posterioridad a la expedición de dicha providencia, esto

es, el 11 de agosto de 2021, con el fin de armonizar prerrogativas constitucionales como el acceso a la administración de justicia, buena fe, prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, entre otros (Rad. n.º 201733105001-2018-00097-01; Epifanio Antonio Vargas Royero VS Municipio de Chiriguana). Lo cierto, es que la Sala Especializada a partir de la decisión del 26 de junio de 2023 proferida dentro del radicado 20178-31-05-001-2018-00258-01 (Luis Alfonso Zambrano Silva contra Municipio de Chiriguaná - Cesar) optó por abandonar el referido criterio y precisar el acogimiento íntegro de las decisiones la H. Corte Constitucional sobre la materia, los cuales han sido uniformes y reiterados en el tiempo.

Las mismas insisten en que el juez laboral nunca ha tenido jurisdicción para decidir aquellos asuntos donde se discuten la utilización indebida o fraudulenta de los contratos de prestación de servicios estatales, pues, *“se trata de evaluar i) la actuación desplegada por entidades públicas en la suscripción de ii) contratos de naturaleza distinta a una vinculación laboral. Adicionalmente, **la única autoridad judicial competente para validar si la labor contratada corresponde a una función que “no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados” es el juez contencioso**”*. (Auto 492 de 2021).

Bajo esa línea de pensamiento, en aplicación del derecho al juez natural que dimana como una garantía constitucional de la jurisdicción destinada a asegurar que cualquier conflicto que se presente dentro de la sociedad, tendrá siempre dispuesta **una autoridad judicial debidamente facultada y con competencia para conocerlo y resolverlo**, no es posible entonces que este Tribunal continúe con el conocimiento de temas respecto de los cuales la Corte Constitucional, en ejercicio de su atribución legal y constitucional no contempla. (artículo 29 de la Constitución Política; artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Frente al derecho de todos los ciudadanos al juez natural, la H. Corte Constitucional en sentencia C- 537 de 2016, puntualizó:

“1. El derecho al juez natural

16. *En el Estado Social de Derecho no sólo importa el qué, sino también el cómo. Igualmente, no basta con la vigencia formal de los derechos, sino su efectividad es un deber y un fin esencial del Estado (artículo 2 de la Constitución Política). El debido proceso se constituye así en una garantía particularmente relevante para la adopción de decisiones administrativas y jurisdiccionales. Una de las primeras garantías que integran **el derecho fundamental al debido proceso es la de que el asunto sea juzgado por un juez competente**, garantía establecida por la Revolución francesa y hoy en día prevista tanto por el artículo 29 de la Constitución Política, como por instrumentos internacionales que integran el Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto (artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Esta garantía, vinculada con el derecho de acceso a la justicia, es la que se conoce como de juez natural y exige: (i) la preexistencia del juez, (ii) la determinación legal y previa de su competencia en abstracto, incluso si es una competencia especial o por fuero, y (iii) la garantía de que no será excluido del conocimiento del asunto, una vez ha asumido regularmente competencia^[19], aunque una modificación legal de competencia pueda significar un cambio de radicación del proceso en curso, sin que se entienda que se desconoce el derecho al juez natural, al tratarse de una “garantía no absoluta y ponderable”. Esta garantía orgánica e institucional busca excluir, en condiciones ordinarias, la existencia tanto de jueces ad hoc^[21], “por fuera de alguna estructura jurisdiccional”, como los creados ex profeso, con posterioridad al hecho, cuyas garantías, particularmente de independencia^[24] e imparcialidad, puedan ser puestas en duda^[25]. Esto quiere decir que la finalidad perseguida con la garantía de que el asunto sea sometido ante un juez competente es la de evitar la arbitrariedad del Estado a través de la acción de jueces que no ofrezcan garantías y materializar el principio de igualdad, a través del deber de juzgar ante los mismos jueces, sin privilegios, ni animadversiones frente al justiciable. Así “dicho principio opera como un instrumento necesario de la rectitud en la administración de justicia”. Se trata, en este sentido, de un mecanismo del Estado de Derecho que, no obstante su importancia, no garantiza por sí solo el respeto del debido proceso.*

17. *En cuanto al contenido mismo del derecho al juez natural, éste pareciera permitir dos interpretaciones. Una primera, según la cual, la garantía consiste en que el asunto sea juzgado por el juez competente, es decir, que la decisión de fondo sobre el asunto planteado sea adoptada por quien recibió esta atribución del legislador. En esta interpretación, el derecho garantizado es que el juez competente profiera la sentencia “esto es, que **la valoración jurídica sea llevada a cabo por quien tiene la facultad** y la autoridad para hacerlo, de modo que exista un fundamento para asumir las cargas e implicaciones que de ella se derivan”^[28] (negritas no originales). Esta*

interpretación, adoptada en ocasiones por esta Corte, pareciera resultar del tenor literal del artículo 29 de la Constitución Política, según el cual: “Nadie podrá ser **juizado** sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, **ante juez o tribunal competente** y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (negritas no originales): inciso 2 del artículo 29 de la Constitución.

18. Una segunda interpretación consiste en que el derecho al juez natural implica que sea el juez competente no sólo quien decide el asunto, sino quien instruye el proceso. En este sentido, “El derecho al juez natural, es la garantía de ser juzgado por el juez **legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión** de fondo respectiva” (negritas no originales). Esta segunda interpretación resulta concordante con el tenor literal de los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, que el demandante consideran vulnerados en el caso bajo examen. Así, el numeral 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: “1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá **derecho a ser oída** públicamente y con las debidas garantías por un **tribunal competente**, independiente e imparcial, **establecido por la ley**, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil (...)” (negritas no originales) y, de manera coincidente, el numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que: “1. Toda persona tiene **derecho a ser oída**, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, **por un juez o tribunal competente**, independiente e imparcial, **establecido con anterioridad por la ley**, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (negritas no originales).

19. En la interpretación de esta norma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que ser juzgado por juez incompetente implica que no se dieron los presupuestos para el debido proceso, en otras palabras, que “se está ante un procedimiento viciado desde su origen, lo cual implica que no tuvo acceso a las garantías judiciales”. Así, consideró que se violó el derecho al juez natural porque, a más de que la ley atribuía competencia al tribunal militar, para juzgar a civiles, en primera y segunda instancia, este órgano no ofrecía las garantías de independencia exigidas. Por consiguiente, ha considerado que cuando la justicia penal militar no resulta competente, no hay necesidad incluso de analizar si se ofrecieron suficientes garantías, a pesar de que también ha denunciado la violación al resto de garantías procesales. Ahora bien, también ha resaltado que el derecho al juez competente debe analizarse en concreto respecto de las garantías procesales que éste ofrece. Por esta vía, la Corte Interamericana consideró que se violaron las garantías judiciales porque “fue enjuiciada y condenada por un procedimiento excepcional en el que, obviamente, están sensiblemente restringidos los derechos fundamentales que integran el debido proceso”. En otras decisiones ha considerado que todo el proceso está viciado per se por

permitir juzgar ante un tribunal militar a civiles, ya que considera que la garantía “no se refiere únicamente al acto de juzgar, a cargo de un tribunal, sino fundamentalmente a la propia investigación”. No obstante, no debe perderse de vista que todos los pronunciamientos de la CIDH respecto del juez natural se han referido a la materia penal, particularmente a la justicia penal militar, en la que la garantía de ser investigado y juzgado por un juez competente es especialmente relevante para que existan garantías de debido proceso.”

En virtud de lo anterior, todos los procesos que se cimientan bajo la pretensión de declaratoria de existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta a través de contratos de prestación de servicios con el Estado deben ser remitidos a los jueces administrativos, indistintamente de la data en que llegaron a esta Corporación.

En ese sentido, se debe dar aplicación al artículo 16 del Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 138 *ibídem*, que estipulan que la jurisdicción es improrrogable y que, una vez declarada la misma, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula y deberá enviarse el proceso al juez competente.

Por consiguiente, al no poder conocer la jurisdicción ordinaria laboral el presente proceso al tenor de lo regulado y lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en el precedente vertido sobre la materia, se dispone la remisión del expediente a la Oficina Judicial de Valledupar, para su reparto a los Juzgados Administrativos de este Circuito, para lo de su conocimiento.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR – SALA N°4 CIVIL-FAMILIA-LABORAL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta de jurisdicción para conocer el presente asunto, por las razones expuestas.

SEGUNDO: REMITIR inmediatamente el proceso a los Jueces Administrativos del Circuito de Valledupar (Reparto), para lo cual se dejarán las respectivas constancias en el respectivo sistema.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Intervinieron los Magistrados,



HERNÁN MAURICIO OLIVEROS MOTTA

Magistrado

(Con ausencia justificada)

JESÚS ARMANDO ZAMORA SUÁREZ

Magistrado



EDUARDO JOSÉ CABELLO ARZUAGA

Magistrado