

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA LABORAL

**EDUARDO JOSÉ CABELLO ARZUAGA**  
Magistrado Ponente

Valledupar, Cesar, siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023).

**Referencia:** ORDINARIO LABORAL  
**Demandante:** FRANCISCO JAVIER ZAMBRANO SILVA  
**Demandado:** MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ - CESAR  
**Radicación:** 201783105001 **2018 00259 01**  
**Decisión:** DECLARA FALTA DE JURISDICCIÓN.

### **AUTO**

Sería del caso decidir sobre el recurso de apelación que interpusieron los apoderados judiciales de las partes contra la sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Chiriguaná., el 18 de septiembre de 2020, sin embargo, se advierte una falta de jurisdicción, para conocer del presente asunto.

#### **I. ANTECEDENTES**

Francisco Javier Zambrano Silva, a través de apoderado judicial presentó demanda ordinaria laboral para que se declare la existencia de un contrato realidad desde el 12 de abril de 2013 al 30 de diciembre del mismo año, con el Municipio de Chiriguaná. En consecuencia, se condene al reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, vacaciones, dotación, al pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en pensiones y salud, la indemnización moratoria por el no pago de prestaciones sociales y cotizaciones, más las costas y agencias en derecho.

En respaldo de sus pretensiones, narró que, trabajó para la demandada a través de un contrato de prestación de servicios, para prestar sus servicios personales desempeñándose como “recolector de basura”.

Aseguró que las actividades las desempeñó de forma personal, sin solución de continuidad, en acatamiento de órdenes verbales de la demandada.

El ente territorial demandado, aceptó que suscribió con el actor un contrato de prestación de servicios y negó los restantes hechos, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, alegando que los servicios prestados por el demandante fueron autónomos e independientes; proponiendo en su defensa la excepción de mérito que denominó “*inexistencia de la obligación laboral pretendida*”.

El Juzgado Laboral del Circuito de Chiriguaná, en sentencia del 18 de septiembre de 2020, resolvió:

***PRIMERO.*** *declárese que, entre francisco Javier Zambrano silva, y el municipio de Chiriguaná-cesar, representado legalmente por su alcalde, Zunilda Toloza Pérez, o quien haga sus veces, existió una relación laboral regida por un contrato de trabajo realidad.*

***SEGUNDO.*** *condénese al municipio de Chiriguaná-cesar, representado legalmente por su alcalde, Zunilda Toloza Pérez, o quien haga sus veces, a pagarle a francisco Javier Zambrano silva, las siguientes sumas de dinero debidamente indexada por los conceptos que se relacionan a continuación: la suma de \$900.000m/cte., por concepto de salarios impagados. la suma de \$695.525, m/cte., por concepto de cesantías. la suma de \$59.815 m/cte., por concepto de intereses de cesantías. la suma de \$695.525 m/cte., por concepto de primas de servicios. la suma de \$322.500, m/cte., por concepto de vacaciones. la suma de \$556.670, m/cte., por concepto de prima de vacaciones. la suma de \$719.694, m/cte., por concepto de prima de navidad.*

***TERCERO.*** *condense al municipio de Chiriguaná-cesar, representado legalmente por su alcalde, Zunilda Toloza Pérez, o quien haga sus veces, que realice la consignación de la suma de \$1.093.500, m/cte., a nombre del demandante francisco Javier Zambrano silva, en el fondo de pensiones al que este afiliado.*

***CUARTO.*** *condénese al municipio de Chiriguaná-cesar, representado legalmente por su alcalde, Zunilda Toloza Pérez, o quien haga sus veces, a pagarle al demandante francisco Javier Zambrano silva la suma de \$30.000 m/cte., diarios por cada día de retardo, a partir del primero (01) de abril de dos mil dieciséis (2014), hasta que se verifique el pago. por concepto de indemnización moratoria por el no pago de salarios y prestaciones sociales.*

**QUINTO.** *Declárense, no probadas las excepciones de mérito de propuestas por ente territorial demandado.*

**SEXTO.** *absuélvase al municipio de Chiriguaná-cesar, representado legalmente por su alcalde, Zunilda Toloza Pérez, o quien haga sus veces, de las demás pretensiones invocadas por Francisco Javier Zambrano Silva.*

**SÉPTIMO.** *condénese en costas a cargo del municipio de Chiriguaná-cesar, representado legalmente por su alcalde, Zunilda Toloza Pérez, o quien haga sus veces. por secretaría liquidense las costas, incluyendo por concepto de agencias en derecho la suma de \$ 4.599.322, m/cte.*

**OCTAVO.** *consúltese con el superior funcional la presente sentencia en caso de no ser apelada, toda vez que fue adversa a los intereses del ente territorial demandado”.*

Inconforme con la decisión, los apoderados de las partes interpusieron recurso de apelación, el primero solicitando que se condene a la demandada por la totalidad de las pretensiones de la demanda y el segundo, pidió la revocatoria de la sentencia alegando que entre las partes nunca existió un contrato de trabajo.

## II. CONSIDERACIONES

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 laboral<sup>1</sup>.

Fue así como el Consejo Superior de la judicatura, en Auto del 18 de mayo de 2016<sup>2</sup>, 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 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 2018<sup>3</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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

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

Posteriormente, en proveído de 8 de julio de 2020<sup>4</sup> 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 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 sólida 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

---

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

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.

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).

Ante ese panorama, 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.

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 decreta la nulidad de la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2020, por el Juzgado Laboral del Circuito de Chiriguana, así como todas las actuaciones surtidas en esta segunda instancia, disponiendo 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°1 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, en consecuencia, se decreta la **Nulidad** de la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2020, por el Juzgado Laboral del Circuito de



Chiriguaná, dentro del proceso de la referencia, así como todas las actuaciones surtidas en esta segunda instancia, conforme a la parte considerativa.

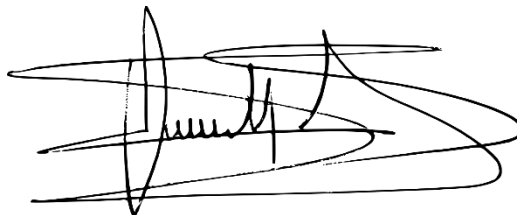
**SEGUNDO: Remitir** inmediatamente el proceso los Jueces Administrativos del Circuito de Valledupar (Reparto), para lo cual se dejarán las respectivas constancias en el respectivo sistema.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Intervinieron los Magistrados,



**EDUARDO JOSÉ CABELLO ARZUAGA**  
Magistrado Ponente



**ÓSCAR MARINO HOYOS GONZÁLEZ**  
Magistrado



**JHON RUSBER NOREÑA BETANCOURTH**  
Magistrado