



**Rama Judicial del Poder Público  
Consejo Superior de la Judicatura  
Juzgado Laboral Circuito  
Funza - Cundinamarca**

[j01lctofunza@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j01lctofunza@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Carrera 11 N° 8-60 Piso 2 Barrio la Cita.

Funza, Cundinamarca., veintiuno (21) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**ORDINARIO LABORAL DE PRIMERA INSTANCIA - CONTROVERSIAS  
CONTRATOS DE TRABAJO - 252863105001-2022-00291-00  
DEMANDANTE: MARIA BRISEIDA SEPULVEDA COMEZAQUIRA  
DEMANDADO: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS Y EL  
MUNICIPIO DE MADRID (CUNDINAMARCA)**

Revisadas nuevamente las presentes diligencias y fuera esta la oportunidad para pronunciarse frente a la subsanación a la demanda presentada, sin embargo, observa el despacho que carece de jurisdicción por el factor subjetivo para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 del Código General del Proceso, por cuanto a la luz de lo establecido en el numeral 2° de los artículos 152 y 155 del Código Procesal Administrativo, todas las controversias en donde se vean involucrados derechos de empleados públicos, son de conocimiento de esa jurisdicción.

La jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, únicamente conoce de los conflictos laborales que se susciten entre particulares y aquellos que se refieran a trabajadores oficiales, como así ha sido establecido en varios pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional y Tribunal Superior de Cundinamarca, porque a pesar que se esté reclamando la declaratoria de un contrato laboral bajo la figura de la primacía de la realidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, debe verificarse si en todo caso la naturaleza de las funciones conllevarían a que se declare una relación laboral regida por un contrato de trabajo de aquellos que pueden llegar a considerarse trabajadores oficiales o una relación laboral de naturaleza de aquellos que podrían considerarse empleados públicos.

La Corte Suprema de Justicia venía sosteniendo que lo que fijaba la competencia eran las pretensiones de la demanda, en tanto si se reclamaba la existencia de una relación laboral, ello fijaba la competencia en el despacho correspondiente, empero, no es menos cierto que, es menester analizar de antemano si la naturaleza de esa vinculación podría llegar a considerarse como una vinculación laboral frente a un empleado público o frente a un trabajador oficial, para determinar la jurisdicción a la que corresponde la competencia del presente asunto.

Frente a este tópico, la Corte Constitucional en Auto 492 de 2021 desató un conflicto negativo de competencia entre la jurisdicción Contencioso Administrativo Laboral y Ordinaria Laboral en el cual se alegaban relaciones laborales encubiertas en contratos estatales de prestación de servicios así:

*En suma, la controversia formulada por el actor es propia de los asuntos que se debaten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De una parte, la legalidad de los contratos de prestación de servicios celebrados que, en criterio del*

demandante, encubren una relación laboral. De otra, la nulidad de los actos que negaron la existencia de dicha situación y el consecuente restablecimiento de sus derechos.

La revisión de contratos de prestación de servicios de naturaleza estatal corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo que resulta relevante para definir la jurisdicción competente en estos casos es la naturaleza no laboral del contrato de prestación de servicios suscrito entre los particulares y las entidades del sector público, “para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad [...] solo [...] cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados [...] y por el término estrictamente indispensable”, en los términos del numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Esto en la medida en que lo que se propone es el examen de la actuación de la Administración, es decir, la revisión de contratos de carácter estatal para determinar, con base en el acervo probatorio, si se celebró un contrato de prestación de servicios o si, por el contrario, se configuró realmente una vinculación laboral.

De manera que la jurisdicción habilitada por el ordenamiento jurídico para efectuar dicha labor es la de lo contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 104 del CPACA, que establece que aquella “está instituida para conocer (...) 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” y de asuntos “relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”.

(v) 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. Lo anterior conlleva la necesidad de que la Sala Plena se aparte del precedente que, en su oportunidad, desarrolló la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Es claro que corresponde a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los procesos laborales en los que son parte trabajadores oficiales y a la jurisdicción contencioso administrativa aquellos relacionados con la vinculación legal y reglamentaria de los empleados públicos. 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.

(vi) Examinar, aun preliminarmente, las funciones desempeñadas por los contratistas del Estado para definir la competencia, constituye un examen de fondo de la controversia. Adicionalmente, la Sala considera que determinar si las funciones desempeñadas por los contratistas del Estado a través de vínculos contractuales simulados correspondían a las de un trabajador oficial o a las de un empleado público implica realizar un examen de fondo del asunto. Esta labor no le corresponde al juez encargado de definir la jurisdicción competente, pues esto conduce a pronunciarse sobre la existencia de una relación laboral que es, justamente, lo que se pretende con la demanda y lo que debe demostrarse en el

curso del proceso. En todo caso, este tipo de asuntos solo pueden ser decididos por el juez contencioso administrativo que es el facultado para evaluar las actuaciones de la Administración.

En este sentido, la evaluación preliminar de la calidad del demandante como trabajador oficial o empleado público supone que la jurisdicción competente para resolver el litigio se encuentra en debate durante toda la controversia. En efecto, si el factor que define la jurisdicción es el tipo de vinculación que materialmente desempeñaba el servidor, es claro que dicha condición solo puede determinarse con certeza en la sentencia<sup>68</sup>. En contraste, la solución adoptada por la Corte Constitucional implica que la jurisdicción no se cuestionará permanentemente dentro del trámite, pues ella se define por la existencia de un contrato de prestación de servicios estatal inicial, respecto del cual se denuncia su posible desnaturalización, lo que ubica este asunto dentro de la competencia de la jurisdicción contenciosa.

Ahora bien, en el caso concreto, si en gracia de discusión se “revisara preliminarmente” la posible asimilación de las labores desempeñadas por el demandante para intentar ubicarlas en las que corresponden a un empleado público o a un trabajador oficial, se correría el riesgo de exponer al actor equivocadamente ante una jurisdicción que no tiene competencia para conocer de este tipo de asuntos, con la consecuente pérdida de oportunidad para adelantar el trámite judicial de su reclamación. De hecho, en casos en los que se ha pretendido acudir ante la jurisdicción ordinaria para obtener el reconocimiento de acreencias laborales que corresponden a entes territoriales por personas que prestan servicios de vigilancia y celaduría, las autoridades de la especialidad laboral han absuelto a las entidades accionadas, en la medida en que no se logra probar la calidad de trabajadores oficiales de los demandantes pues dichas labores no tienen relación directa con “la construcción y el sostenimiento de obras públicas”<sup>69</sup>.

**(vii)** 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.

**(viii)** Por consiguiente, la Sala remitirá el expediente al Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Pasto, para que proceda con lo de su competencia y comunique la presente decisión a los interesados”

Lo anterior, en concordancia con pronunciamiento de fecha 27 de mayo de 2021 por el Honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de

Cundinamarca, en proceso ordinario Laboral No. 2017-00855 adelantado por Bonifacio Pulido Diaz Contra el Municipio de Cota, en el cual precisó:

*“Es sabido que en materia de servidores públicos la mera prestación de un servicio personal a una entidad oficial en modo alguno conduce a presuponer de forma necesaria que la relación está regida por un contrato de trabajo, por cuanto en la administración pública existen servidores de dos naturalezas: empleados públicos y trabajadores oficiales; y solo estos últimos se vinculan mediante un contrato laboral. Esta división tiene su sustento en el propio artículo 125 de la Carta Política, en el que se habla de empleos (para referirse a los empleados públicos) y trabajadores oficiales. Y tiene apoyo además en una larga tradición jurídica, que ya se observaba en la Ley 6ª y en el Decreto 2127 de 1945.*

*La pertenencia a una categoría u otra es asunto reservado al legislador, que ha definido, desde hace mucho tiempo, criterios que determinan cuándo un servidor oficial debe considerarse empleado público y cuándo trabajador oficial, lineamientos que son imperativos y vinculantes y por lo mismo no pueden ser desdeñados ni soslayados por las autoridades encargadas de su aplicación.*

*(...)*

*De manera que, ante esa situación, el juzgado debió abstenerse de tramitar el asunto y enviarlo a los jueces administrativos, ya que era evidente que el actor, en el caso de encontrar acreditada la prestación de unos servicios personales, no pudo estar vinculado a la entidad demandada mediante un contrato de trabajo, y por consiguiente no pudo tener la condición de trabajador oficial, ni ser esta jurisdicción la competente para conocer del pleito.*

*Valga aclarar que esta solución es viable en aquellos casos en que es patente, manifiesto e indiscutible que entre el actor y la entidad pública accionada no pudo existir contrato de trabajo en tanto las actividades desarrolladas descartan tajantemente tal vínculo jurídico, como aquí sucede, en que las funciones de vigilancia y celaduría claramente no corresponden a labores de construcción y sostenimiento de obras públicas.*

*Los anteriores pronunciamientos no hacen más que corroborar que en definitiva no es la jurisdicción del trabajo la competente para avocar el conocimiento de este asunto, sino la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y como lo ha dicho la Sala de Casación laboral, en estos Proceso Ordinario laboral Promovido por: BONIFACIO PULIDO DIAZ Contra MUNICIPIO DE COTA. Radicación No. 25286-31-03-001-2017-00855-01 8 eventos es viable el envío a la jurisdicción habilitada para su conocimiento, aun en el evento de que en la demanda se haya aducido la existencia de un contrato de trabajo, si es patente que dicho tipo de vínculo no se pudo configurar.*

*Y aunque otrora la solución que daba la jurisprudencia era que los jueces laborales ante la sola alegación del demandante de que estuvo vinculado por un contrato de trabajo, determinaba la competencia de esta jurisdicción y debían fallar la controversia de fondo declarando la falta de demostración del contrato de trabajo y la consecuente absolución de los accionados, si las actividades no tenían que ver con la construcción o sostenimiento de obras públicas, lo que obligaba a los accionantes a emprender un nuevo proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa con el consabido derroche y desgaste de la administración de justicia, y los riesgos de prescripción, para el momento actual no pueden pasarse por alto las innovaciones legislativas y procesales que propenden por una solución diferente, como es el caso de lo previsto en el artículo 138 del Código General del Proceso, lo cual, además, está acorde con el lineamiento jurisprudencial trazado por la Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia en sentencia SL10610-2014, reiteradas en las SL17528-2017, SL2951- 2017 y SL1384-2020. Allí dijo lo siguiente:*

*“... Aquí y ahora, necesario es precisar que lo dicho no se opone al deber del juez de decretar la falta de jurisdicción cuando advierta que la controversia es totalmente ajena al contrato de trabajo –y por ende*

*exclusiva de los empleados públicos-, y adoptar las conductas procesales atrás indicadas, esto es, proceder con el rechazo de la demanda o el decreto de la nulidad correspondiente, y, en ambos casos, enviar las diligencias a la jurisdicción que considere competente. En efecto, nada le ayudaría a la realización de la justicia que advirtiendo el funcionario judicial la falta de jurisdicción, por ejemplo, cuando el demandante de forma equivocada crea que su relación legal y reglamentaria se denomina contrato de trabajo –y así la intitule en la demanda- y pretenda un derecho o privilegio exclusivo de los empleados públicos (vrg. los de la carrera administrativa), que el juez laboral tramite el proceso a sabiendas de la incompetencia que le asiste y al final deniegue las pretensiones de la demanda bajo el argumento de no corresponder el asunto a esta jurisdicción, ya que, no solo se generaría una prolongación del conflicto y un desgaste de la administración de justicia, sino también una denegación de la misma porque seguramente habrá operado la caducidad de la acción ante el juez administrativo”*

De modo que, ante el hecho indiscutible que el presente asunto corresponde a los Jueces Administrativos por lo anotado, no queda otro camino que rechazar la presente demanda por falta de jurisdicción, puesto que, en últimas, todos los conflictos en los que se pretenda la declaratoria de una relación laboral con una entidad estatal bajo la figura de la primacía de la realidad en este tipo de contratos de prestación de servicios, son de conocimiento exclusivo de lo contencioso administrativo, toda vez que es la autoridad natural que le corresponde definir si en primer lugar, se presentó una relación distinta a la relación contractual, debe analizar la legalidad de la actuación de la administración, definir si estaba autorizada la entidad estatal para contratar o para vincular personal diferente al personal de planta, como así lo señaló la Corte, porque si no se está ante un conflicto en donde exista total certeza de que se trata de un trabajador oficial, la jurisdicción laboral carece de jurisdicción, la cual valga recordar es improrrogable.

Por lo anterior, se rechazará la presente demanda por falta de jurisdicción y se ordenará su remisión a los Juzgados Administrativos del Municipio de Facatativá – Reparto-, por ser estos los competentes para conocer del presente asunto, dejando las constancias respectivas en el expediente.

En mérito de lo expuesto, **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** La demanda ORDINARIA LABORAL DE PRIMERA INSTANCIA promovida por **MARIA BRISEIDA SEPULVEDA COMEZAQUIRA** contra la **UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS Y EL MUNICIPIO DE MADRID (CUNDINAMARCA)** por falta de jurisdicción (factor subjetivo).

**SEGUNDO:** remítase el expediente a los Juzgados Administrativos del Municipio de Facatativá – Reparto-, para lo de su competencia **OFICIESE.**

**NOTIFIQUESE (1),**

**La Juez,**

**MÓNICA CRISTINA SOTELO DUQUE**

**Firmado Por:**  
**Monica Cristina Sotelo Duque**  
**Juez**  
**Juzgado De Circuito**  
**Laboral**  
**Funza - Cundinamarca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **29663c822e66d81be8e2e8183eea532c51d23c9eabaa967075913f243158b860**

Documento generado en 21/04/2023 12:58:59 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**