El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Radicación No.: 66001-31-05-003-2017-00586-01

Proceso: Ordinario laboral

Demandante: José Aníbal Araque Álzate

Demandado: Municipio de Pereira y otro

Juzgado de origen: Juzgado Tercero Laboral de Pereira

Magistrada ponente: Dra. Ana Lucía Caicedo Calderón

**TEMAS: FALTA DE JURISDICCIÓN / DEMANDA INTERPUESTA POR UN SERVIDOR PÚBLICO: BOMBERO / JUEZ LABORAL DEBE DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA Y DECRETAR LA NULIDAD DE LA SENTENCIA SI SE HUBIERE DICTADO / Y NO RESOLVER DE FONDO EL LITIGIO MEDIANTE SENTENCIA.**

Razón le asiste a la a-quo cuando afirma que la Justicia Laboral carece de competencia jurisdiccional para ordenarle a una entidad pública (en este caso al Municipio de Pereira) el pago de prestaciones sociales derivadas de la existencia de una relación legal y reglamentaria. Y es que ni siquiera bajo la inequívoca certeza de la existencia de una relación de naturaleza laboral entre las partes, podría esta jurisdicción condenar a la entidad demandada a revocar los actos administrativos (fictos y reales) demandados por el actor, ni mucho menos ordenar, como restablecimiento del derecho, el reajuste de salarios y el pago de prestaciones sociales derivadas del régimen salarial y prestacional de empleados públicos.

A propósito de lo anterior, se tiene previsto que la competencia para dirimir conflictos laborales surgidos entre las entidades públicas y sus empleados, por voluntad del legislador, recae, como regla general, en cabeza de la justicia de lo Contencioso Administrativo. Así se desprende de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo…)

… cuando un juez (individual o colegiado) advierte que carece de jurisdicción, es decir, de absolutas facultades para decidir el asunto equivocadamente puesto en su conocimiento[[1]](#footnote-1), lo natural es que resuelva esa vicisitud mediante auto y se abstenga de hacerlo a través de sentencia, porque de hacerlo en esta última forma invadiría la órbita de una jurisdicción distinta, con flagrante vulneración al debido proceso y con clara extralimitación de funciones públicas.

En efecto, la jurisprudencia laboral tiene establecido que es un deber especial del juez decretar la falta de jurisdicción cuando advierta que la controversia puesta en su conocimiento es totalmente ajena al contrato de trabajo –y, por ende, exclusiva de los empleados públicos-, y adoptar las conductas procesales indicadas en la ley procesal…

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

**Acta No. \_\_\_\_**

**(Febrero 21 de 2019)**

La Sala Laboral No. 1º del Tribunal Superior de Pereira, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en el artículo 48 del C.P.T. y de la S.S. y 132 del C.G.P., luego de examinar detenidamente las actuaciones surtidas dentro del presente proceso, advierte que en primera instancia se configuró una irregularidad que no admite convalidación y frente a la cual no hay más remedio que proceder a la declaración oficiosa y de plano de la nulidad de la sentencia de primera instancia, en virtud de los hechos que a continuación se pasan a explicar.

**I - ANTECEDENTES**

**1.1. RESUMEN DE LA DEMANDA Y TRÁMITE**

En demanda dirigida a JUEZ ADMINISTRATIVO – Reparto, el señor JOSÉ ANIBAL ARAQUE ALZATE, asegura que fue contratado a través del Cuerpo de Bomberos de Belén de Umbría para prestar servicios como bombero en la Dirección Operativa de Bomberos de Pereira desde el 4 de marzo de 2012. Señala, además, que, en desarrollo de ese contrato, la dependencia y subordinación la ejercía la Dirección Operativa de Bomberos adscrita al Municipio de Pereira; que sus funciones consistían principalmente en la atención de incendios, rescates y demás calamidades conexas, y estas, a su vez, correspondían a las asignadas a un bombero 475-07-C adscrito al Municipio de Pereira (hecho 17, Fl. 6).

En tal virtud pretende, a través de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, que se revoque la decisión contenida en el oficio No. 38799 del 23 de septiembre de 2016, expedido por la Secretaria de Gobierno del Municipio de Pereira y el acto ficto o presunto negativo proveniente del silencio administrativo negativo provocado por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Belén de Umbría –Risaralda- a través de los cuales se negaron el reconocimiento y pago de reajustes de salarios, horas extras, recargos nocturnos, dominicales y festivos, reajuste de prestaciones sociales, subsidio de alimentación, indemnización moratoria y demás derechos laborales irrenunciables, y en su defecto se declare y acepte que entre el demandante, en calidad empleado, y el MUNICIPIO DE PEREIRA –dirección operativa de Bomberos-, en condición de empleadora, se presentó una relación laboral por el periodo comprendido entre el 4º de marzo de 2012 y el 31 de diciembre de 2013. Reclama igualmente, a título de restablecimiento del derecho, que el MUNICIPIO DE PEREIRA, y solidariamente el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Belén de Umbría, reconozcan y paguen a su favor las sumas y conceptos enumerados en la pretensión tercera de la demanda (Fl. 9).

La demanda así presentada fue admitida mediante auto del 28 de marzo de 2017 por el Juzgado septimo Administrativo de Pereira y se dispuso la notificación personal del Municipio de Pereira y del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Belén de Umbría (Fl. 89), quienes dieron respuesta a la demanda el 25 de agosto y el 4 de septiembre de 2017, respectivamente (Fls. 101-111 y 160-169). Asimismo, el 2 de noviembre de 2017 (Fl. 234), se admitió el llamamiento en garantía que hiciere el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Belén de Umbría a Seguros del Estado y a la Aseguradora Solidaria de Colombia, quienes igualmente dieron respuesta a la demanda y al Llamamiento en Garantía el 5 de diciembre de 2017 (Fls. 245-266 y 320-330, respectivamente).

**1.2. DECLARACIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA POR LA JUSTICIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Mediante auto del 11 de diciembre de 2017 (Fl. 346), el juzgado de conocimiento declaró la falta de competencia para conocer el asunto y remitió el expediente a la Oficina Judicial de Pereira para que fuera repartido entre los Juzgados Laborales del Circuito. Para apartarse del conocimiento del proceso, anotó que, dado que la controversia suscitada radica en que se declare la existencia de una relación laboral entre el demandante y el municipio de Pereira, la jurisdicción administrativa no era la competente para tramitar el asunto, atendiendo a que la demanda se funda en un contrato de trabajo celebrado entre el actor y “el municipio de Belén de Umbría”. Seguidamente amplió dicha proposición, advirtiendo que este no es el típico caso de *“una persona que celebra un contrato de prestación de servicios con el municipio de Pereira, y que a través de ese contrato se ocultó supuestamente una relación laboral. Contrario a ello, el demandante celebró un contrato individual de trabajo con el cuerpo de bomberos de Belén de Umbría (Fls. 41 a 46), quien, en cumplimiento de un contrato público con el municipio de Pereira, remite al actor para prestar servicios como bombero en el municipio de Pereira, pero la relación laboral se origina a través de contratos de trabajo celebrados con aquel cuerpo de bomberos”.*

**1.3. TRAMITE ANTE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA LABORAL Y SENTENCIA**

El 15 de enero de 2018 (Fl. 411)el Juzgado Tercero Laboral del Circuito asumió el conocimiento del asunto y citó a la celebración de la audiencia del artículo 77 del C.P.T. y de la S.S. (Fl. 411). Agotadas las diferentes etapas del proceso Ordinario Laboral de Primera Instancia, mediante fallo del 25 de abril de 2018, el juzgado de conocimiento decidió negar las pretensiones de la demanda y condenar en costas procesales al actor.

Como fundamento de la decisión, la *a-quo* indicó, básicamente, que las pruebas practicadas en primera instancia apuntaban a que el Municipio de Pereira, a través de su Cuerpo Oficial de Bomberos, había fungido como verdadero empleador del demandante, pues de acuerdo a lo manifestado por los testigos, la vinculación laboral del actor se produjo luego de haberse entrevistado con el comandante de bomberos de Pereira y su secretaria, de nombre Beatriz, de modo que los contratos suscritos entre el actor y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Belén de Umbría, eran apenas una fachada, un “sofisma de distracción”, con el que se pretendía esconder la identidad del verdadero empleador del demandante, por lo que debería operar en este caso los efectos de la declaración de un contrato realidad, en virtud de la aplicación del principio de primacía de la realidad.

Seguidamente explicó que de acuerdo a lo establecido en la Leyes 322 de 1996 y 1575 de 2012, la actividad bomberil (esto es, la prevención y control de incendios y demás calamidades conexas) es un servicio público esencial a cargo del Estado, y teniendo en cuenta que los servidores públicos (esto es, los trabajadores del Estado) solo por defecto son trabajadores oficiales, vinculados a través de un contrato de trabajo con la administración pública, y dado que las actividades del actor no estuvieron encaminadas a la construcción y sostenimiento de obras públicas, ni correspondían a actividades desarrolladas en favor de una empresa industrial y comercial del Estado, sino de una entidad territorial del orden local, como lo es el municipio, es evidente que la jurisdicción laboral tiene vedada en estos casos la posibilidad de definir los derechos de tipo económico a los que puede acceder el demandante en virtud del principio de primacía de la realidad, pues su vínculo jurídico con la administración, solo podía darse en el marco de una relación legal y reglamentaria, y no de un contrato de trabajo.

En palabras de la *a-quo*, la jurisdicción laboral *“no es la competente para resolver esta clase de asuntos”*, *“y aunque es cierto que la competencia la adquiere el despacho cuando se afirma que estamos en presencia de un contrato de trabajo, lo que nos habilita para entrar a resolver todas las pretensiones, dándole curso al procedimiento que se debe agotar, esta definición no se tornan en camisa de fuerza ni mucho menos en la obligación absoluta de que se resuelva el reconocimiento de los derechos económicos que puedan surgir de la relación jurídica como tal. Esa es precisamente la limitación o restricción. Las pretensiones no transcienden porque no se puede declarar la existencia de un contrato de trabajo. No podemos entrar a hacer pronunciamiento alguno. No es campo de la justicia laboral, ya que el demandante ostentó la calidad de un empleado público y nuestra sentencia llega a este punto, no se acreditó la existencia del contrato reclamado.*

**II – CONSIDERACIONES**

Razón le asiste a la *a-quo* cuando afirma que la Justicia Laboral carece de competencia jurisdiccional para ordenarle a una entidad pública (en este caso al Municipio de Pereira) el pago de prestaciones sociales derivadas de la existencia de una relación legal y reglamentaria. Y es que ni siquiera bajo la inequívoca certeza de la existencia de una relación de naturaleza laboral entre las partes, podría esta jurisdicción condenar a la entidad demandada a revocar los actos administrativos (fictos y reales) demandados por el actor, ni mucho menos ordenar, como restablecimiento del derecho, el reajuste de salarios y el pago de prestaciones sociales derivadas del régimen salarial y prestacional de empleados públicos.

A propósito de lo anterior, se tiene previsto que la competencia para dirimir conflictos laborales surgidos entre las entidades públicas y sus empleados, por voluntad del legislador, recae, como regla general, en cabeza de la justicia de lo Contencioso Administrativo. Así se desprende de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPCA-), en el que claramente se establece que la jurisdicción de los Contencioso Administrativo está instituida para conocer *“además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, 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 manera especial, de los procesos *“relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”.*

Asimismo, se establece como excepción a la regla general de competencia, la exclusión del conocimiento de *“los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales”* a la Jurisdicción Administrativa (Numeral 4º, Art. 104 CPCA), atribuyéndole dicha competencia a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, en la medida que este tipo de conflictos se originan directa o indirectamente en el contrato de trabajo (numeral 1º, art. 2 CPL), dado que los trabajadores oficiales se regulan en materia laboral por lo establecido en el contrato de trabajo, el reglamento interno y la convención o pacto colectivo. Para decirlo en otras palabras, la vinculación de un Trabajador Oficial a la administración pública, se produce a través de un contrato trabajo, y no de un acto administrativo de nombramiento.

Ahora bien, quienes prestan servicios al Estado, por definición constitucional pueden clasificarse como miembros de corporaciones públicas, empleados y/o trabajadores oficiales. Con respecto a dichas categorías, el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), señala que, por regla general, *“los servidores de los municipios son empleados públicos, salvo los que se dediquen a la construcción y sostenimiento de obras públicas, que son trabajadores oficiales”.*

En relación a los conflictos jurídicos originados por la vinculación irregular de personas a la función pública, el Consejo de Estado ha determinado, en consonancia con la jurisprudencia constitucional al respecto, que *“independientemente de la denominación que se le dé a una relación laboral o de lo consignado formalmente entre los sujetos que la conforman, dando alcance al principio de primacía de la realidad, deben ser analizados ciertos aspectos que permitan determinar si realmente la misma es o no de naturaleza laboral. Para ello, basta con examinar los tres elementos que caracterizan el contrato de trabajo o la relación laboral y, siendo así, el trabajador estará sujeto a la legislación que regula la materia y a todos los derechos y obligaciones que se derivan de ella.* (Sentencia 00041 Sección Segunda, subsección b)*.* Y también ha aclarado que el hecho de demostrarse la relación laboral, no implica que deba conferírsele al servidor la calidad de empleado público, ajustado al marco legal o reglamentario, pues esta categoría se alcanza cuando se cumplen las reglas constitucionales que disciplinan el ingreso a la función pública, a saber, el nombramiento y la posesión, precedidas, a su turno, por otros presupuestos como la existencia de un régimen legal y reglamentario, una planta de personal, disponibilidad presupuestal, etc., no obstante lo cual, el mencionado principio agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo.

**III – CASO CONCRETO**

Antes de pasar a la enumeración de los elementos particulares que a juicio de esta Sala definen la competencia jurisdiccional en este asunto, es necesario anotar que la Sala de Casación Laboral de la C.S.J, ha establecido que “la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral viene dada desde que el promotor del proceso en la demanda inicial afirma que tiene una relación laboral regida por un contrato de trabajo (ficto-presunto o expreso) con una entidad u organismo de la administración pública, bien sea con miras a obtener el reconocimiento de beneficios y derechos legales o extralegales exclusivos de los trabajadores oficiales o discutir sobre los ya existentes, pretensiones que obviamente invitan al juez a razonar sobre la categoría laboral del funcionario como requisito sustantivo previo a resolver cualquier punto relacionado con el contrato de trabajo (sentencia SL-10610 de 2014 -9 de julio de 2014-).

Adicionalmente, también es necesario subrayar, que de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 16 del C.G.P., *“la jurisdicción y la falta de competencia por los factores subjetivos y funcional son improrrogables”*, y es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes, conforme al artículo 29 de la misma obra legal.

De lo anterior se desprende que cuando un juez (individual o colegiado) advierte que carece de jurisdicción, es decir, de absolutas facultades para decidir el asunto equivocadamente puesto en su conocimiento[[2]](#footnote-2), lo natural es que resuelva esa vicisitud mediante auto y se abstenga de hacerlo a través de sentencia, porque de hacerlo en esta última forma invadiría la órbita de una jurisdicción distinta, con flagrante vulneración al debido proceso y con clara extralimitación de funciones públicas.

En efecto, la jurisprudencia laboral tiene establecido que es un deber especial del juez decretar la falta de jurisdicción cuando advierta que la controversia puesta en su conocimiento es totalmente ajena al contrato de trabajo –y, por ende, exclusiva de los empleados públicos-, y adoptar las conductas procesales indicadas en la ley procesal, 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 (Sentencia SL2603-2017).

Finalmente es del caso subrayar que ante la declaración de falta de jurisdicción o falta de competencia por el factor subjetivo o funcional, se tiene previsto en los artículos 16 y 137 del C.G.P., que lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula (o se invalidará, en los términos del artículo 138 del C.G.P.) y el proceso se enviará de inmediato al juez competente.

De lo que viene de decirse, como quiera que en la demanda presentada ante la justicia de lo Contencioso Administrativo el actor no reclama la calidad de trabajador oficial, sino de empleado, y pretende que, en virtud del principio de primacía de la realidad, se condene al pago de los emolumentos prestacionales correspondientes al cargo de Auxiliar Administrativo Código 407, grado 07C (bombero) adscrito a la Secretaría de Gobierno, es evidente que la jurisdicción Contenciosa Administrativa es quien tiene la competencia para dirimir este tipo de conflictos, así se aduzca que el actor firmó uno o varios contratos de trabajo con un tercero distinto al que denuncia como su verdadero empleador, pues en estos casos, al margen de la denominación nominal (o formal) que las partes le hayan dado a su vínculo legal, el juez administrativo debe revisar si en realidad hubo o no una relación de naturaleza laboral entre el actor y la administración pública.

Así las cosas, lo procedente en este caso sería remitir el proceso a los jueces administrativos (reparto). Sin embargo, como quiera que el Juez Séptimo Administrativo de Pereira decretó de oficio la falta de competencia para seguir conociendo el asunto y lo remitió a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, resulta necesario proponer el conflicto negativo de competencia, no sin antes invalidar la sentencia de primera instancia, de acuerdo a lo establecido en los artículos 16 y 138 del C.G.P. aplicable por analogía a esta materia laboral, en virtud de lo preceptuado por el artículo 145 del C.P.T. y de la S.S.

Ahora bien, conforme a lo expresado en el auto 278 de 2015, proferido por la Corte Constitucional, el competente para dirimir el conflicto de competencia entre diferentes jurisdicciones, pese a lo dispuesto en el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, continua siendo la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en obedecimiento al parágrafo transitorio 1º del artículo 19 del referido acto, en el que se adoptaron medidas de transición que dieron continuidad a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, debido a que la nueva atribución (de dirimir conflictos de competencia entre distintas jurisdicciones) tal como lo ha establecido la misma Corte, sólo podrá ser ejercida por el organismo Constitucional, una vez la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura haya cesado de manera definitiva en el ejercicio de sus funciones, momento en el cual los conflictos de competencia entre distintas jurisdicciones deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira (Risaralda)**, **Sala Laboral No. 1**,

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO: INVALIDAR** por falta de jurisdicción la sentencia dictada dentro del presente asunto por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito.

**SEGUNDO: PROPONER** el conflicto de competencia con el Juzgado Séptimo Administrativo de Pereira.

**TERCERO: Disponer** la remisión del presente expediente al Consejo Superior de La Judicatura – Sala Jurisiccional Disciplinaria- para que se resuelva el conflicto planteado por esta jurisdicción.

**CUARTO: COMUNICAR** esta decisión al Juzgado Tercero Laboral del Circuito.

Notifíquese,

La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrada Magistrado

1. (Al respecto la Corte Constitucional señaló en la Sentencia T-685 de 2013, que el juez o tribunal competente, esto es, el juez natural, es aquel a quien la Constitución o la ley le han asignado el conocimiento de ciertos asuntos. Así, mediante una norma, el Estado le otorga a una autoridad judicial la facultad de resolver un determinado conflicto, de allí que cualquier pronunciamiento emitido por una autoridad a quien no se le ha otorgado por el Estado dicha  facultad, constituye una afrenta al derecho fundamental al debido proceso. El ordenamiento procesal se ha valido de diversas figuras para salvaguardar la jurisdicción, esto es, para garantizar que la resolución de un conflicto se haga por el funcionario competente. [↑](#footnote-ref-1)
2. (Al respecto la Corte Constitucional señaló en la Sentencia T-685 de 2013, que el juez o tribunal competente, esto es, el juez natural, es aquel a quien la Constitución o la ley le han asignado el conocimiento de ciertos asuntos. Así, mediante una norma, el Estado le otorga a una autoridad judicial la facultad de resolver un determinado conflicto, de allí que cualquier pronunciamiento emitido por una autoridad a quien no se le ha otorgado por el Estado dicha  facultad, constituye una afrenta al derecho fundamental al debido proceso. El ordenamiento procesal se ha valido de diversas figuras para salvaguardar la jurisdicción, esto es, para garantizar que la resolución de un conflicto se haga por el funcionario competente. [↑](#footnote-ref-2)