Radicación Nro.: 66088-31-89-001-2019-00031-01

Proceso: Ordinario Laboral

Demandante: Luz Stella Morales Medina

Demandados: Municipio de Mistrató

Tema: Falta de Jurisdicción

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA LABORAL**

MAGISTRADO: **JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Mayo 15 de 2023

**ACLARACIÓN DE VOTO**

Como ponente original de en este proceso presenté el proyecto que resolvía este asunto el día 4 de mayo de 2022 proponiendo -sin que los demás miembros de la Sala lo aceptaran y por ello el expediente pasó a despacho de la doctora Ana Lucía Caicedo Calderón para redacción de la decisión mayoritaria- decretar la nulidad como transcribo a continuación:

**“1. NORMATIVIDAD RELATIVA A LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA LABORAL Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.**

Establece el artículo 12 de la ley 270 de 1996, que la jurisdicción ordinaria conocerá todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción.

Bajo tal premisa, dispone el artículo 2 del C.P.T. en su numeral 1° que a la jurisdicción laboral corresponde el conocimiento de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 2° del CPT y de la SS prevé que la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de *“La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.”.*

Ahora, el artículo 104 del CPACA determina que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo esta instituida para conocer, además de lo previsto en la Constitución y 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 posteriormente define en su ordinal 2° que dicha jurisdicción conocerá de los procesos *“relativos* ***a los contratos, cualquiera que sea su régimen****, en los que sea parte una entidad pública..”.*

**2. POSTURA ADOPTADA POR LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE A LA ASIGNACIÓN DE LA COMPETENCIA CUANDO SE CONTROVIERTE LA LEGALIDAD DE LA MODALIDAD CONTRACTUAL UTILIZADA POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS PARA VINCULAR AL PERSONAL DESTINADO A CUMPLIR SUS FUNCIONES.**

En auto 492 de 11 de agosto de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales resolvió el conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Pasto y el Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco, concluyendo, después de analizar la normatividad relacionada anteriormente, que en aquellas controversias jurídicas en las que se discute la legalidad de la modalidad contractual (contratos de prestación de servicios)utilizada por las entidades públicas para vincular al personal destinado a cumplir con sus funciones, la competencia para su conocimiento le corresponde exclusivamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; ya que es el juez administrativo quien está facultado para determinar si la entidad pública celebró indebidamente esos contratos de prestación de servicios establecidos en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, ya que en estos casos corresponde analizar la actuación desplegada por las entidades públicas en la suscripción de ese tipo de contratos, diferentes al contrato laboral, siendo la única autoridad competente para verificar si las actividades contratadas corresponden a una función que no se puede ejecutar con personal de planta o porque requería de conocimientos especializados; lo que explicó ampliamente en los siguientes términos:

*“El tipo de controversia planteada cuestiona la legalidad de los contratos de prestación de servicios celebrados por una entidad pública y la validez de un acto administrativo.* ***Ello, habida cuenta de que los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda, así como sus pretensiones, se refieren a la eventual existencia de un vínculo laboral con el Estado****, con base en la aparente celebración indebida de sucesivos contratos de prestación de servicios entre el demandante y el municipio demandado. El actor manifestó que* ***se desempeñó como celador para el municipio de Tumaco****, por más de 10 años,* ***vinculado continuamente mediante contratos de prestación de servicios****. Asimismo, hizo referencia a las condiciones de prestación personal y permanente del servicio, remuneración y dependencia o subordinación, elementos esenciales dirigidos a demostrar la presunta relación de trabajo entre las partes.*

*Además, previamente al trámite judicial, el peticionario* ***agotó el procedimiento administrativo*** *(vía gubernativa) e intentó un acuerdo conciliatorio con el ente territorial, sin obtener respuestas favorables a su reclamación administrativa1. En consecuencia, promovió el* ***medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho*** *en contra el municipio de Tumaco, con el propósito de que se declare la nulidad del acto administrativo que “rechaz[ó] y neg[ó] la existencia del contrato realidad y pago de las prestaciones solicitadas” 2, y que se condene al demandado al pago de las acreencias laborales reclamadas conforme a los decretos leyes y reglamentarios que establecen las condiciones de los empleados públicos del nivel territorial.*

*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”.*

*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.*

***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 sentencia3. 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”4****.*

*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:*

1. ***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.***

1. *El fundamento de las pretensiones se estructura en un contrato de prestación de servicios estatal.*

1. ***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.***

1. *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.*

*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.*

***Regla de decisión.*** *La Corte determina que, de conformidad con el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción contencioso administrativa es la competente para conocer y decidir de fondo un proceso promovido para determinar la existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta a través de la sucesiva suscripción de contratos de prestación de servicios con el Estado.”.*

**CASO CONCRETO. CAMBIO DE PRECEDENTE.**

Pretende la señora Luz Stella Morales Medina que la justicia laboral declare que entre ella y el Municipio de Mistrató existió un contrato de trabajo entre el 13 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014, al haber prestado sus servicios en el internado de la entidad territorial denominado “Institución Educativa la Inmaculada de San Antonio de Chamí”; razón por la que, buscando el reconocimiento de sus derechos, elevó reclamación administrativa ante la entidad accionada el 19 de agosto de 2016, la cual fue resuelta negativamente en acto administrativo emitido el mismo 19 de agosto de 2016.

En conflictos anteriores de similares características a este, la Sala ha decidido atribuirse la competencia de estos asuntos, con la tesis que, de conformidad con el numeral 1° del artículo 2° del C.P.T., su conocimiento le corresponde a la jurisdicción laboral, por cuanto las aspiraciones de los demandantes están dirigidas a que se declare la existencia de un vínculo contractual laboral en el sector público, y por tanto eran los jueces laborales los llamados a resolver tales controversias.

Sin embargo, analizada cuidadosamente la posición asumida sobre el punto procesal por la Corte Constitucional, coinciden los integrantes de la Sala en la fuerza de su argumentación, en tanto no cabe duda que lo que se discute es la validez de los actos administrativos que han optado por realizar contratos de prestación de servicios **y la de aquellos mediante los cuales ha reafirmado esa decisión al negar el carácter laboral de los mismos**. Condiciones bajo las cuales resulta incontrovertible que, para el momento en que se inicia la acción, en el mundo jurídico, lo que existe es la supuesta prestación de unos servicios que la parte actora ubica dentro del marco de una relación laboral de carácter oficial, y el acto administrativo que resuelve negativamente la reclamación de los derechos laborales, decisión que, respecto a la validez de ese acto administrativo, solo puede ser de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

Debe resaltar la Sala, que de enorme trascendencia resulta esta nueva óptica para el resguardo de los derechos de los demandantes, en tanto que como bien lo señaló la Corte Constitucional, no son pocos los eventos en que, surtido el proceso en la jurisdicción laboral, se absuelve a la entidad por no quedar establecido que las funciones realizadas por los actores sean de aquellas que impliquen vinculación contractual con las entidades públicas, sino relaciones legales y reglamentarias que, en virtud del fenómeno de la caducidad, ya no pueden ser presentadas ante la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Así las cosas, con esta decisión se cambia el precedente de la Sala acogiendo lo sentado por la Corte Constitucional.

Conforme con lo expuesto y aplicando la argumentación emanada de  la Sala Plena de la Corte Constitucional en auto 492 de 11 de agosto de 2021, no existe duda en que la demandante Luz Stella Morales Media, a través de la acción que interpuso en contra del Municipio de Mistrató, está cuestionando la legalidad del acto administrativo emitido por el ente territorial el 19 de agosto de 2016, buscando con ello que se declare la existencia de un vínculo laboral con el Estado, al considerar que el Municipio de Mistrató celebró con ella un contrato de trabajo entre el 13 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014, relación contractual que la entidad pública se negó a reconocer en el referido acto administrativo emitido el 19 de agosto de 2016; litigió que, como dejó sentado el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, **es propio de los temas que son de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo**, ya que es el juez administrativo *“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 de conocimientos especializados”*, sin que sea propio de la jurisdicción ordinaria laboral, **evaluar las actuaciones desplegadas por la Administración**.

Bajo este nuevo enfoque, corresponde entonces declarar probada la excepción previa de “Falta de jurisdicción” formulada por el Municipio de Mistrató, lo que conlleva a revocar el auto proferido por el juez de primera instancia; para posteriormente ordenarle que, según lo prevenido en el artículo 138 del CGP, proceda con la remisión del proceso a los juzgados administrativos, con la indicación de que todo lo actuado conserva validez.”

Ahora, como quiera que un año después, el 18 de abril de 2023, me fue devuelto por la doctora Ana Lucía Caicedo Calderón el expediente con la indicación que se apoyaba el proyecto inicial de decretar la nulidad, pero por razones diferentes que quedaron plasmadas en la decisión, me corresponde dar contexto a lo sucedido y aclarar mi voto, como acá queda hecho.

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado