

PROCESO: ORDINARIO LABORAL
RADICADO: 25269-33-33-001-2021-00131-00
DEMANDANTE: LUIS ANTONIO LANDAZABAL y EVELIA
QUINTERO CARVAJAL
DEMANDADO: MUNICIPIO DE COTA
ASUNTO: AUTO DECLARA FALTA DE
JURISDICCIÓN Y PROPONE CONFLICTO
NEGATIVO

Facatativá, once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

1. ASUNTO A RESOLVER

Se encuentra al Despacho, para resolver sobre avocar su conocimiento, el asunto remitido por el Tribunal Superior de Cundinamarca, Sala Laboral-TSC-SL y que corresponde a la demanda ordinaria laboral interpuesta por LUIS ANTONIO LANDAZABAL y EVELIA QUINTERO CARVAJAL en contra del MUNICIPIO DE COTA.

No obstante, al revisar su contenido, se advierte que a la jurisdicción de lo contencioso administrativo no le corresponde conocer sobre el asunto planteado en la demanda; en consecuencia, se declarará la falta de jurisdicción y se propondrá conflicto negativo de competencia.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Lo que se demanda

En demanda radicada el 15 de septiembre de 2017 (fls. 36-43), los demandantes formularon las siguientes pretensiones:

“Primero: Que se declare la existencia de un contrato de trabajo, desde el día 29 de diciembre de 1991, sin solución de continuidad.

Segundo: Condenar al Municipio de Cota Cundinamarca, al pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde el 29 de diciembre del año 1991, a la fecha en que se declare el contrato realidad.

Tercero: Condenar al Municipio de Cota-Cundinamarca al pago de los valores por concepto de indexación de los valores pagados, así como el pago de intereses moratorios.

Cuarto: Condenar al Municipio de Cota-Cundinamarca al reconocimiento y pago de los valores correspondientes a la sanción

moratoria e indemnizaciones propias del incumplimiento ocasionado por el no pago de salarios y prestaciones sociales, en favor de los señores **ALUIS ANTONIO LANDAZABAL VASQUEZ Y EVELIA QUINTERO CARVAJAL**

Quinto: Condenar al Municipio de Cota-Cundinamarca al reconocimiento y pago en favor de mis poderdantes de la denominada pensión sanción.

Sexto: Condenar al Municipio de Cota-Cundinamarca al pago de las costas del proceso.”

2.2. Tesis del Despacho

Se sostendrá que, para el asunto remitido, se carece de competencia en virtud de la falta de jurisdicción, contrario a lo concluido por el TSC-SL, por lo que se propondrá conflicto negativo de competencia.

2.2.1. Esquema metodológico para respaldar la tesis

En efecto, para sustentar la tesis planteada, se desarrollarán, en su orden, las siguientes premisas: **(i)** competencia del juez administrativo en procesos laborales, **(ii)** conflicto negativo de competencia **(iii)** para luego, estudiar el caso en concreto.

a. Competencia del juez administrativo en proceso laborales

El art. 104 de la L. 1437/2011 dispuso que corresponde, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 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.

Por su parte, la misma codificación establece las excepciones en torno a la jurisdicción, en particular, el num. 4° del art. 105 Ib., indica, como tal: “*Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales*”.

De otro lado, para la jurisdicción ordinaria laboral, el num. 1° del art. 2° del Código de Procedimiento Laboral (D.2158/1948), en materia de competencia, contempla:

“Artículo 2°. Competencia general. La Jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laborales y de seguridad social conoce de:

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo (...)

De las normas mencionadas se infiere que los conflictos que surjan entre los trabajadores oficiales y las entidades públicas, deben ser decididos por

la jurisdicción ordinaria.

Así, emerge en este asunto, comprender que dentro del género de servidor público¹, entendido como aquella persona natural a la que le fueron asignadas funciones estatales o de necesidad de una entidad, a través de un vínculo jurídico, pueden presentarse varias categorías²: (i) los miembros de las corporaciones públicas, (ii) los empleados públicos y (iii) los trabajadores oficiales³.

Para lo que es de interés en el asunto, se precisa señalar que las categorías de empleados públicos y trabajadores oficiales están definidas por los arts. 5° del D.3135/1968⁴, 2° y 3° del D.1848/1969⁵ y 2.2.30.1.1 y 2.2.30.2.4 del D.1083/2015⁶.

Por otro lado, el D.L.1333/1986⁷ establece que, por regla general, los servidores municipales son *empleados públicos* y, excepcionalmente, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son *trabajadores oficiales*.

Es claro, como lo resalta el profesor Libardo Rodríguez⁸, que “(...) *la ley ha escogido por regla general el criterio orgánico para calificar la naturaleza del vínculo, es decir, el que se refiere a la clase de organismo en que se prestan los servicios. A su vez, para establecer las excepciones a esa regla general, la ley ha acudido al criterio de la naturaleza de la actividad o función desempeñada*”.

El criterio doctrinario, ha sido acogido por el Consejo de Estado⁹, autoridad judicial que ha señalado:

“Ahora bien, de acuerdo con lo establecido por los artículos 5° del decreto 3135 de 1.968, 3° del decreto 1848 de 1.969 y 3° del decreto 1950 de 1.973, son trabajadores oficiales las siguientes personas:

1. Las que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias en labores o actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas.
2. Las que prestan sus servicios en establecimientos públicos en actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas y en aquellas otras actividades que los estatutos determinen como susceptibles de ser desempeñadas por trabajadores oficiales.
(subrayado por el despacho)

¹ Art. 123 C.P.

² <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/2-Regimen-del-Servidor-Publico>.

³ Op Cit 1

⁴ Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales

⁵ Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968.

⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública

⁷ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal

⁸ Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Ed. 20. Tomo I - pg. 469. 2017.

⁹ CE 2, 22 Abr. 2016, rad. 0554-08, G. Aranguren

3. Las que prestan sus servicios en Empresas Industriales y Comerciales del Estado, salvo las que desarrollan actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos.

4. Las que prestan sus servicios en sociedades de Economía Mixta con capital público superior al cincuenta por ciento y menor del noventa por ciento del capital social, según lo ha interpretado la jurisprudencia, lo mismo que las que prestan sus servicios en Sociedades de Economía Mixta con capital público igual o superior al noventa por ciento del capital social en actividades diferentes a las de dirección y de confianza determinadas en los estatutos.

Esto deja ver que la ley ha escogido por regla general el criterio orgánico, es decir, el que se refiere a la clase de organismo en que se prestan los servicios para calificar la naturaleza del vínculo, para establecer las excepciones a esa regla general, la ley ha acudido al criterio de la naturaleza de la actividad o función desempeñada.
(...)” (subrayado del Juez).

Sin embargo, en ciertos casos, es necesario atender armónicamente a los dos criterios, verificando (i) la entidad u organismo y (ii) las características propias de la actividad a cargo del servidor público pues, en ocasiones, el criterio orgánico resulta insuficiente para constatar la categoría a la que pertenece y, por tanto, el régimen aplicable.

b. Conflicto de competencia negativo

Téngase como marco, que la competencia es la facultad otorgada por la ley, para que un Tribunal o Juez pueda ejercer la jurisdicción, en un asunto puesto en su conocimiento, visto de esa manera, es la dosificación de la jurisdicción asignada a un funcionario con jurisdicción, atendiendo a la materia, cuantía, territorio y sujetos que formen parte de la controversia.

El conflicto de competencias -negativo- surge cuando dos autoridades judiciales estiman no ser, a la vez, competentes para adelantar el trámite de un asunto puesto a su consideración.

Ahora bien, propuesto el conflicto de competencia, debe determinarse quien es la autoridad competente para resolverlo, señalando el Juez que debe conocer del litigio frente al cual, como en este caso, dos jueces de distinta categoría, pero también de distinta jurisdicción, declaran no ser competentes.

En efecto, cuando se presente conflicto entre Jueces o Tribunales de distinta jurisdicción, en virtud del Acto Legislativo 02 de 2015¹⁰, que modificó el Capítulo VII del Título VIII de la CP, suprimiendo el Consejo Superior de la Judicatura, en su art. 14 el que, a la vez, agregó el num. 12 y modificó el 11 del art. 241 CP, asignando esa función a la Corte Constitucional, por lo que corresponde a esa autoridad judicial dirimir la pugna.

¹⁰ Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones

Si bien, la Corte Constitucional¹¹, explicó que para permitir el adecuado tránsito al nuevo régimen surgido del AL.02/2015, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuaría ejerciendo la atribución de dirimir conflictos, esta circunstancia se mantuvo hasta el cese definitivo de las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria materializada con la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial -13 enero 2021¹²-.

c. Caso en concreto

El caso corresponde a un proceso ordinario laboral radicado ante la jurisdicción ordinaria, en el que Luis Antonio Landazábal Vásquez y Evelia Quintero Carvajal, pretenden la declaración judicial de un **contrato laboral**, desde el 29 de diciembre de 1991, sin solución de continuidad; junto con el pago de prestaciones sociales, esto es, reconocimiento de salarios, vacaciones, primas y cesantías.

A la demanda, se adjuntó contrato de arrendamiento suscrito entre el municipio de Cota, en calidad de arrendador y los demandantes, en calidad de arrendatarios, teniendo por objeto el arrendamiento de vivienda dentro de la “Escuela de Siberia”; en el documento se estipuló una cláusula adicional de servicios o labores que debían atender los arrendatarios -hoy demandantes- (fl. 12), el acta de compromiso de ingreso, expedida por la Personería de Cota (fl. 13), el oficio del 16 de noviembre de 2004 expedido por el alcalde de Cota, en el que solicita la restitución del inmueble (fl. 15) y sus reiteraciones del 1° de agosto de 2012 (fl. 18), 19 de septiembre de 2012 (fl. 16) y 16 de octubre de 2012 (fl. 17); oficio del 9 de diciembre de 2004, en el que da respuesta a la comunicación radicada el 31 de noviembre de 2004 (sic) (fls. 20-21); copia de la comunicación del 30 de noviembre de 2004 remitida por los demandantes solicitando la liquidación y pago de los valores salariales; reclamación presentada por los demandantes ante el municipio de Cota el 27 de febrero de 2017 (fls. 24- 30) y oficio del 17 de marzo de 2017, expedido por la alcaldía de Cota (fls. 34-35).

El expediente deja ver que de la demanda y su trámite conoció el Juzgado Civil del Circuito de Funza, autoridad judicial que dictó sentencia el 11 de noviembre de 2020, negando las pretensiones de la demanda, al considerar que, como los demandantes no realizaban actividades de construcción y mantenimiento de obra pública sino, al parecer, de guarda y cuidado, no podía predicarse su calidad de trabajadores oficiales vinculados al municipio de Cota y, menos, la existencia de una relación laboral.

Contra la sentencia los demandantes interpusieron recurso de apelación, el que fuera concedido ante el TSC-CL.

¹¹ C.Cons. A. 278/2015 MP. L. Guerrero

¹²

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/13382825/68503968/Informe+gesti%C3%B3n+100+d%C3%ADas+CNDJ/bedbb681-489e-4e23-83af-11609d1ea291>

El TSC-SL, mediante auto de 19 de abril de 2021, admitió el recurso de apelación y, en firme, dispuso en providencia de 26 de abril de 2021 correr traslado para alegar; presentados los alegatos, en auto de 13 de mayo de 2021, declaró la falta de jurisdicción para conocer el asunto, declaró la nulidad de la sentencia de primera instancia proferida el 11 de noviembre de 2020 por la Jueza Civil del Circuito de Funza y dispuso la remisión del expediente a los jueces administrativos.

Para la anterior decisión, el TSC-SL consideró que, como el ente demandado es un municipio, se aplica lo establecido en L.11/1986 y su D.1333/1986, el que establece la naturaleza de los servidores municipales, señalando que son empleados públicos, a excepción de los trabajadores de la construcción y sostenimiento –cfr. art. 292-; teniendo ello como premisa, expuso que los demandantes no cumplen con esa categorización -trabajadores oficiales-, al no realizar de manera puntual esas actividades -construcción y sostenimiento-, pues las de conserje, vigilante, celador o aseo general no guardan relación con la construcción y sostenimiento de obras públicas, indicando que, al no tener la calidad de trabajadores oficiales, sólo podían ser empleados públicos, por lo que, en su criterio, la controversia es contencioso-administrativa.

Dicho lo anterior, es claro que en el presente asunto deben estudiarse las pretensiones incoadas en la demanda y las afirmaciones que, para su fundamento se hacen, para luego cotejar ello con las labores que los demandantes afirman haber prestado en favor del municipio bajo una relación laboral.

En ese orden, en primer lugar, en la demanda se pretende, con claridad, que se declare la existencia de un contrato laboral verbal, lo que de entrada centra la competencia en cabeza de la jurisdicción ordinaria laboral, por cuanto, de acuerdo con el num. 1º del art. 2º de la L.712/2001 la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, tiene competencia para conocer de los conflictos originados directa o indirectamente en el contrato de trabajo; y en este caso, se persigue la declaratoria de una relación laboral de carácter contractual.

Lo anterior, lo reafirma la Corte Suprema de Justicia¹³ en sede de casación, al afirmar que:

De cara a este cuestionamiento, importa resaltar que, en rigor, el juez de alzada no se declaró sin jurisdicción y competencia para conocer del asunto. Antes bien, señaló que «la competencia de que trata el artículo 2 de CPTS, modificado por la ley 712 de 2001, artículo 2, **se determina por la afirmación de la existencia de un contrato de trabajo propuesta por la parte actora al inicio del juicio, sin perjuicio de la obligación positiva del juez de absolver de las peticiones que tengan tal apoyo, cuando no se establezca esa clase de relación laboral**». Lo cual, además, es consecuente con la decisión de confirmar la sentencia de primer grado, que, a su vez, declaró la inexistencia de un contrato de trabajo y correlativamente absolvió a la accionada de las pretensiones

¹³ CSJ Laboral, 13 Abr, 2016, SL5525-2016 Radicación n.º 47695, C. Dueñas

de la demanda.

Estas reflexiones, para la Sala, no ameritan ninguna observación jurídica, pues cuando **un demandante le pide a la justicia laboral que declare la existencia de un contrato de trabajo, ello provoca un genuino conflicto originado «directa o indirectamente en el contrato de trabajo» (num. 1º, art. 2º C.P.T. y S.S.). De modo que, un asunto presentado en estos términos, es una materia que, a no dudarlo, le pertenece a la jurisdicción ordinaria laboral.**

En ese orden, si los demandantes Luis Antonio Landazábal Vásquez y Evelia Quintero Carvajal, desde la interposición de la demanda, manifiestan la existencia de un contrato de trabajo ficto o presunto y, por ende, una relación laboral de origen contractual, con el municipio de Cota, dicha afirmación basta, para fijar la competencia en la jurisdicción ordinaria laboral; pues esa materia escapa a la órbita de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que si bien, atiende asuntos de índole laboral, los mismos se fundan en una relación distinta, ajena al contrato de trabajo, y regida por normativas distintas en torno a la forma de vinculación, en la que se esclarece la calidad o no de empleado público.

Ahora, la asignación de competencia que se da por la naturaleza del asunto, y por lo que los demandantes expongan en la demanda, no conduce a que el juez laboral deba decretar la existencia del contrato, bien puede concluir la inexistencia del mismo y desestimar las pretensiones; incluso, el juez podría concluir que, de existir esa relación laboral, la misma se rige por otro tipo de vinculación, distinta a la del contrato y llegar a la misma conclusión – negar las pretensiones-, pero ello no implica su falta de jurisdicción para conocer la controversia; por ello se reitera que la afirmación del demandante, frente a la existencia de contrato laboral, si ata al Juez laboral a conocer el asunto y resolverlo de fondo, como bien lo explica el órgano de cierre de dicha jurisdicción¹⁴; pero no declarar, como se dijo, de tajo, la falta de jurisdicción, al considerar que la labor de los demandantes se ajusta a otro tipo de servidor público, distinto del trabajador oficial.

Estudiado lo anterior, que de entrada fija la competencia en la jurisdicción ordinaria laboral, se amplía el argumento de dicha conclusión, cuando se estudia con detenimiento los factores que determinan la calidad de trabajador oficial o empleado público.

Tal como se expuso, son dos los factores determinantes de la categoría del servidor público ante la dualidad empleado público/trabajador oficial; (i) el factor orgánico, que tiene que ver con la entidad al que está vinculado el servidor y (ii) las actividades que realiza.

Frente al punto, debe tenerse presente que el empleado público se rige por una relación legal y reglamentaria, que encuentra su concreción en un acto de nombramiento y la suscripción de un acta de posesión; y en cuanto la naturaleza de sus funciones, se advierte que los servidores de esta categoría desarrollan aquellas que son propias del Estado, de carácter administrativo,

¹⁴ Ib.

de jurisdicción o de autoridad, las cuales se encuentran detalladas en la Ley o el reglamento.

Así las cosas, al revisar la demanda laboral incoada, los señores Luis Antonio Landazábal Vásquez y Evelia Quintero Carvajal, afirman que, desde el 29 de diciembre de 1991 y en virtud de la cláusula especial que se incluyó en el contrato de arrendamiento suscrito con el municipio de Cota, hacían labores de vigilancia, aseo y jardinería¹⁵ dentro de la institución educativa Escuela Municipal de Siberia, sometidos a subordinación por parte del ente territorial y funcionarios del plantel.

De lo anterior, es dable concluir que las funciones que mencionan haber desarrollado los demandantes, en el marco del pretendido contrato laboral, no corresponden a aquellas propias del ente al que prestaban el servicio, siendo ajenas a las funciones y fines del ente territorial; en efecto, contrario a la percepción del TSC-SL, tales tareas se asemejan a las que definen la categoría de trabajador oficial establecidas en el D.L.1333/1986 (art. 292).

Sumado a ello, no puede admitirse el análisis tajante y objetivo que se hace en el auto que decidió la competencia en cabeza de esta jurisdicción, pues no es cierto, como se afirma que, si la persona vinculada no realiza estrictamente actividades de mantenimiento y construcción de obra pública, es deliberadamente un empleado público, pues esta última caracterización exige unos postulados distintos en cuanto a la existencia del cargo, su denominación y sus funciones.

En tanto, atendidos los dos factores en conjunto, tanto el orgánico como el funcional, para el caso concreto, se concluye que los señores Luis Antonio Landazábal Vásquez y Evelia Quintero Carvajal no son, ni pretendieron ser reconocidos judicialmente, empleados públicos.

Lo dicho, resulta suficiente para concluir que esta jurisdicción no es la competente para conocer el asunto que se le remite, en primer término, porque desde la demanda se anuncia la existencia de una relación laboral originada en un contrato laboral, lo que descarta que este Juzgado pueda dirimir la controversia, sumado a que, luego de estudiadas las razones expuestas por el TSC-SL, las mismas no aparezcan acreditadas, al no aparecer palpable la calidad de empleados públicos de los demandantes.

Una conclusión distinta, semejante a la del TSC-SL, llevaría al extraño caso en el que personas dedicadas a labores propias de trabajadores oficiales y ajenas, claramente, a las tareas y funciones asignadas a los empleados públicos, adquieran esta última categoría por decisión judicial, desconociendo los criterios que el legislador ha definido.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que este Juzgado carece de competencia para conocer del asunto, se dispondrá la remisión del expediente a la la Corte Constitucional, para que se dirima el conflicto negativo propuesto.

¹⁵ Hecho segundo de la demanda

3. DECISIÓN JUDICIAL

El suscrito Juez procederá a declarar la falta de Jurisdicción en el presente asunto y propondrá, en consecuencia, el conflicto negativo de competencia, disponiendo la remisión del expediente, a la mayor brevedad, con destino a la Corte Constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE:

Primero: DECLARAR la falta de jurisdicción y competencia para conocer del proceso ordinario laboral instaurado por LUIS ANTONIO LANDAZÁBAL VÁSQUEZ Y EVELIA QUINTERO CARVAJAL contra el MUNICIPIO DE COTA

Segundo: proponer conflicto negativo de competencia con el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, sala laboral, disponiendo la remisión del presente expediente a la Corte Constitucional para que se resuelva el conflicto planteado por este Juzgado.

TERCERO: por Secretaría, **comuníquese** esta determinación a las partes y déjense las constancias y anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
Juez
002-I-0

Firmado Por:

Elkin Mauricio Legarda Narvaez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 001 Administrativa
Facatativa - 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: **c559851d0d854b783ac5fcf27b639ebdf0c96bbc62c4a6066ead2c874ce97476**
Documento generado en 11/11/2021 06:24:06 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>