

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO VEINTISIETE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D. C.
SECCIÓN SEGUNDA**

AUTO DE SUSTANCIACIÓN: 328
 RADICACIÓN: 11001-33-35-027-2019-00209-00
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 DEMANDANTE: JOSÉ EDUARDO ROJAS
 DEMANDADA: SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.
 ASUNTO: Programación audiencia pruebas

Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil veintidós (2022).

Mediante auto interlocutorio No. 953 dictado en la etapa de saneamiento de la audiencia inicial llevada a cabo el 10 de septiembre de 2021 (fl. 202), se determinó que este juzgado es competente para conocer del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, circunscrito a la declaratoria de existencia de la relación laboral que se aduce existió entre el señor José Eduardo Rojas y el Hospital Pablo VI, ahora Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E., vinculación que se generó a través de la suscripción de sucesivos contratos de prestación de servicios, con el consecuencial pago de las prestaciones sociales que dejó de percibir, la devolución de las sumas de dinero que le fueron descontadas indebidamente y las indemnizaciones reclamadas.

Inconforme con dicha decisión, el apoderado del actor solicitó que se promueva conflicto negativo de competencia, pues si bien el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito declaró su incompetencia para conocer del *sub examine*, lo cierto es que el demandante prestó sus servicios como conductor de ambulancia y, para la fecha en que se celebró la audiencia, la Corte Constitucional no había emitido decisión respecto a la jurisdicción que le corresponde conocer del litigio, de modo que solicitó se oficiara a la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. para que informara la connotación de dicho empleo, esto es, si corresponde a un empleado público o a un trabajador oficial.

En virtud de lo solicitado y teniendo en cuenta que el juez debe remover los obstáculos formales para evitar decisiones inhibitorias y sanear las irregularidades procedimentales que se presenten y procurar la efectividad del derecho material objeto de controversia¹, se dispuso que en la etapa de decreto de pruebas se ordenaría a la entidad demandada que precisara tal aspecto y una vez se obtuviera respuesta, el despacho volvería sobre la petición elevada por el apoderado del demandante para finiquitar si esta jurisdicción es o no competente para conocer de la controversia suscitada, lo cual se abordará a continuación:

Sobre el particular, se advierte que mediante correo electrónico la entidad demandada allegó al plenario el Oficio No. 20214360032693 del 28 de septiembre de 2021, suscrito por la Directora Operativa de Gestión del Talento Humano de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E., Dra. Mónica Adriana Flórez Bonilla, a través del cual precisó que en la planta de personal del Hospital Pablo VI y de esa entidad existió el cargo de Conductor – Código 5155 – Grado IVC y relacionó las personas que prestaron sus servicios en dicho empleo, resaltando que su vinculación se hizo como “Trabajador oficial”, información que obtuvo de los archivos del centro hospitalario y de la Subred (fls. 229 a 231).

¹ Numeral 11 del artículo 3 del CPACA.

En ese sentido, en principio, se podría concluir que sería del caso suscitar el conflicto de competencia debido a que el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito, mediante proveído del 11 de febrero de 2019 (fl. 73) declaró su falta de jurisdicción para conocer del presente asunto, toda vez que el actor prestó sus servicios personales en la entidad demandada como conductor de ambulancia, situación que permite concluir que sus funciones, en gracia de discusión, se equipararían a las desplegadas por un trabajador oficial, de forma que la jurisdicción ordinaria laboral sería la competente para conocer la controversia, pese a que se acusa un acto administrativo.

No obstante, en un caso de similares características al que ahora ocupa la atención del despacho, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en Auto No. 406 del 24 de marzo de 2022, sostuvo que en casos como el presente la jurisdicción contenciosa administrativa es la competente para dirimir la controversia, al señalar:

“17. Al analizar los antecedentes relacionados en este auto la Sala evidenció que entre el demandante y el demandado existe un contrato estatal de prestación de servicios, que presuntamente se ha desnaturalizado, mutando en un contrato de naturaleza laboral. Según la regla establecida en el Auto 492 de 2021 y lo establecido en el artículo 104.2 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la competente para establecer la existencia o no de una relación laboral presuntamente encubierta por sucesivos contratos estatales de prestación de servicios.

18. Dicho lo anterior, la Corte dirimirá el conflicto de jurisdicciones de la referencia declarando que le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer el proceso promovido por el ciudadano Jorge Enrique Palacios Niampira en contra de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. En consecuencia, le remitirá el expediente al Juzgado Cuarenta y seis Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión.

Regla de decisión

19. En este asunto se aplica la regla establecida en el Auto 492 de 2021, según la cual, de conformidad con el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la competente para conocer y decidir de fondo los procesos promovidos para determinar la existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios con el Estado.

Como puede verse, la Corte Constitucional aplicó la regla establecida por dicha Corporación Judicial en el Auto 492 del 11 de agosto de 2021, en el cual determinó que la jurisdicción contenciosa administrativa es competente para conocer y decidir de fondo los procesos que se promueven para determinar la existencia de una relación laboral, cuyo origen devino de la suscripción de contratos de prestación de servicios, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, bajo los siguientes parámetros:

*“(iii) 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 administrativa. 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”, 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.

(iv) 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. 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”.

(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” (subrayado del Despacho).

Ahora, vale la pena aclarar que en el presente medio de control no se debate la legalidad o validez de los contratos de prestación de servicios suscritos por el demandante con la entidad demandada, como tampoco su revisión, o que se declare su incumplimiento o su liquidación, toda vez que es precisamente, a través de la suscripción de los mismos y de su ejecución que se predica la existencia de una relación laboral entre las partes inmersas en la litis; sin embargo, dado que estamos en presencia de un trabajador que no ejecutó labores relacionadas directamente con “la construcción y el sostenimiento de obras públicas” o del mantenimiento de la planta física hospitalaria y servicios generales, en la medida que, se aduce, desarrolló funciones de conductor de ambulancia, las cuales corresponden a actividades asistenciales debido a que tiene a su cargo el traslado de pacientes, aspecto inherente al objeto social de la entidad por cuanto presta servicios de salud y, por lo tanto, comprende una actividad propia de la misión del centro hospitalario, se reitera lo expuesto en el auto interlocutorio No. 953 proferido en la etapa de saneamiento de la audiencia inicial llevada a cabo el 10 de septiembre de 2021, en el sentido que este

despacho es competente para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por el señor José Eduardo Rojas, en contra de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. y, en ese sentido, lo procedente es continuar con la actuación procesal correspondiente.

En consecuencia se dispone:

PRIMERO: FIJAR el once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022), a las nueve y cuarenta y cinco minutos de la mañana (9:45 a.m) para llevar a cabo la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA, diligencia a la cual deberán comparecer los testigos para rendir su testimonio y el demandante para absolver interrogatorio de parte. Las diligencias virtuales se realizaran a través de la plataforma TEAMS de Microsoft, para lo cual se requerirá que las partes y los intervinientes cuenten con un correo electrónico (preferiblemente Hotmail u Outlook) y el aplicativo en su dispositivo móvil o computador.

Los memoriales deben ser enviados únicamente al correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co documento que deberá contener los 23 números de proceso, el juzgado al cual se dirige, las partes del proceso y no podrá exceder 5000 KB.

La presente providencia será notificada en estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 180-1 y 201 del C.P.A.C.A.; estado que podrá ser consultado en el portal de internet de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE



HUMBERTO LÓPEZ NARVÁEZ
Juez

CHR