

Providencia:	Auto del 10 de mayo de 2023
Radicación Nro. :	66088318900120190003101
Proceso:	Ordinario Laboral
Demandante:	Luz Stella Morales Medina
Demandado:	Municipio de Mistrató
Juzgado de origen:	Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría
Magistrado Ponente:	Julio César Salazar Muñoz

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA LABORAL

MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

MAGISTRADA PONENTE: ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN

PEREIRA, DIEZ DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS

Acta de Sala de Discusión No 67 de 2 de mayo de 2023

En la fecha, procede la Sala de Decisión Laboral a resolver el recurso de apelación interpuesto por el **MUNICIPIO DE MISTRATO** contra el auto de fecha 26 de noviembre de 2021 por medio del cual el Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción interpuesto por el ente territorial dentro del proceso que en su contra adelanta la señora **LUZ ESTELA MORALES MEDINA**, donde fue vinculada la Institución La Inmaculada de San Antonio del Chamí, cuya radicación corresponde al N° 66088318900120190003101.

CUESTION PREVIA

El presente proceso paso al Despacho de la doctora Ana Lucía Caicedo Calderón el 19 de mayo de 2022, en virtud a que el proyecto presentado por el ponente inicial no fue aprobado; no obstante, el día 18 de abril de 2023 retornó el expediente al despacho que originalmente lo tenía a su cargo, dado que la Sala mayoritaria determinó que acompañaría la primera ponencia, pero por razones diferentes.

ANTECEDENTES

Pretende la señora Luz Estela Morales Medina que la justicia laboral declare que entre ella y el municipio de Mistrató existió un contrato verbal de trabajo entre el 13 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014, el que terminó por mutuo acuerdo.

Como consecuencia de esa declaración solicita que se reconozca a su favor, horas extras, prestaciones sociales, indemnización moratoria, así como los aportes pensionales.

Para estos efectos explica que laboró al servicio del municipio de Mistrató a través de un contrato verbal, por medio del cual se le encomendó realizar de manera personal, la coordinación de todo lo relacionado con el Internado, lo que incluía la atención del comedor, la cocina, los cuartos, las entradas y salidas de los jóvenes allí internados, sus permisos, el acompañamiento en la realización de sus tareas y otras actividades domésticas al interior de la Institución; que en el desempeño de tales funciones debía rendir cuentas ante la secretaria de Gobierno Municipal, siendo también esta su jefe inmediata; que le fue exigido que en cualquier situación especial debía estar sujeta a las decisiones del Rector del Colegio.

Refiere que como remuneración mensual percibía la suma mensual, para el año 2012, de \$650.000; en el año 2013 tal concepto fue del orden de \$700.000 y el último salario, fue del orden de \$750.000, cifra constante hasta el 31 de diciembre de 2014; que las vacaciones le fueron canceladas reconociendo una suma por los extremos del contrato; que el horario que debía cumplir era de domingo a las 5 de la tarde hasta el viernes a las 2 de la tarde; que a la terminación del vínculo laboral se le adeudan los salarios y prestaciones que se reclaman con la demanda, así como los aportes pensionales de todo el tiempo laborado; que el contrato de trabajo terminó el 31 de diciembre de 2014, con ocasión a la modificación de la forma de vinculación.

Informa que reclamó sus derechos laborales al ente territorial el día 19 de agosto de 2016, siendo atendida su solicitud el 19 de igual mes y año, por lo que considera que se interrumpió el fenómeno prescriptivo

Notificada de la demanda, el municipio de Mistrató procedió a contestarla –hoja 40 y siguientes del numeral 01Cpal de la carpeta digital de primera instancia - presentando la excepción previa de “*falta de jurisdicción*”, basado en el hecho de que la demanda se dirige en contra de una entidad estatal buscando la declaratoria de nulidad del acto administrativo proferido por el ente territorial por medio del cual dio respuesta negativa a la solicitud de reconocimiento de la relación laboral y

consecuentemente el pago de los derechos de carácter laboral que de él se originan.

Señala entonces que la jurisdicción competente para conocer del asunto es la contenciosa administrativa, de acuerdo con lo previsto por el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

La Institución Educativa La Inmaculada de San Antonio del Chamí fue vinculada de manera oficiosa por parte del Juzgado, la que se encuentra representada por curador ad-litem, dado que no atendió el llamado efectuado a través de notificación por aviso.

Citadas la partes a la audiencia de que trata el artículo 77 del CPT y SS, luego de surtida la etapa de conciliación, el juez de primer grado declaró no probada la excepción propuesta por la entidad demandada, pues consideró que la jurisdicción laboral es la que debe continuar conociendo éste asunto de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 2º del C.P.T. y de la S.S., toda vez que las pretensiones de la demanda están encaminadas a la declaratoria de un contrato de trabajo entre el año 2012 y 2014, aunque no pasó por alto que el desarrollo de la prestación personal que se alega se dio en el ámbito del derecho público.

Señala que precisamente el litigio se fijó en torno a que corresponde al juez del trabajo determinar si existió o no la relación laboral que reclama la demandante y la respuesta a esa situación, trae consigo las consecuencias jurídicas que de allí se deriven.

Refiere, en cuento a los argumentos planteados en la excepción, que antes que el acto administrativo que niega las pretensiones de la promotora de la litis en respuesta a un derecho de petición, se presentaron los hechos en los que se funda la demanda y que son precisamente los que debe esclarecer el juzgado para determinar qué tipo de relación se dio entre las partes.

Con el propósito de que se revoque la decisión y se declare probada la excepción previa de falta de jurisdicción, el municipio de Mistrató apeló la decisión insistiendo en los argumentos expuestos al momento de formular la excepción previa, señalando además que todo contrato estatal debe estar por escrito y en este caso

no hay evidencia de la relación laboral que presuntamente surgió entre las partes, como tampoco elementos constitutivos de un contrato de trabajo, por lo que solo existen las afirmaciones de la actora, siendo entonces lo único realmente probado en el proceso, el acto administrativo que niega las aspiraciones de la demandante antes de iniciar la acción laboral y por esa razón deben ser atendidos sus argumentos defensivos.

El curador ad- litem apeló la providencia solicitando se dé prioridad a la decisión del asunto en esta Corporación en orden a que se defina cuál es la jurisdicción competente, dado que mientras ello ocurre se crean traumatismos y dilaciones cuando se trata del cambio de jurisdicción, con lo cual se causa un perjuicio a la demandante.

Concedido el recurso de apelación, el expediente fue remitido a la Sala de Decisión Laboral para lo pertinente.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Conforme se dejó plasmado en la constancia emitida por la Secretaría de la Corporación dentro del término conferido para presentar los alegatos, las partes renunciaron a hacer uso de dicha garantía procesal.

Reunida la Sala, lo que corresponde es la solución del siguiente:

PROBLEMA JURÍDICO

¿Qué jurisdicción es la competente para conocer de aquellos asuntos en los que se busca la declaratoria de un contrato de trabajo con las entidades públicas?

Para resolver el interrogante formulado es necesario hacer las siguientes precisiones:

PONENCIA DE LA MAGISTRADA ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN

1.1. De los trabajadores oficiales.

En el contexto de las relaciones laborales que se establecen entre una persona natural y las entidades de derecho público que integran el Estado, es menester tener en cuenta, que los servidores públicos que se encuentran al servicio de éste se clasifican, según las voces del artículo 123 de la Constitución Política, entre otros, en empleados públicos y trabajadores oficiales.

Los primeros se vinculan al Estado, previa acto de nombramiento, tomando posesión de un cargo que tiene sus funciones detalladas en la ley y/o en los reglamentos (Art. 122 de la C.P), de allí entonces, que dicha relación laboral sea denominada legal o reglamentaria; en tanto que, los trabajadores oficiales prestan sus servicios a las entidades públicas en razón de la suscripción de un contrato de trabajo, en virtud del cual, se acuerdan las tareas o labores a ejecutar durante el desarrollo de este convenio y de donde además, surgen, junto con la Ley y la Convención Colectiva de Trabajo –si la hubiere-, las obligaciones y derechos que gobernarán la relación de trabajo.

Al respecto, el máximo órgano de cierre precisó que son dos los criterios que se deben seguir para clasificar a un servidor público como empleado público o trabajador oficial: i) el factor orgánico, relacionado con la naturaleza jurídica de la entidad a la cual se prestaron los servicios dependientes y ii) el factor funcional, respecto de la actividad específicamente desempeñada, para comprobar si ella guarda relación directa o indirecta con la construcción y sostenimiento de obras públicas.

Asimismo, se debe tener en cuenta que la distinción entre uno y otro servidor público radica, más allá de la naturaleza jurídica de la entidad receptora de los servicios, en la esencia de las funciones que desarrolla éste, puesto que, a la luz del desarrollo legal existente sobre la función pública, por regla general, los servidores del Estado son empleados públicos y por excepción, trabajadores oficiales, calidad esta que se les asigna a quienes desempeñen labores de “construcción o mantenimiento de obras públicas”. Esta clasificación se plasmó desde la expedición del Decreto 2127 de 1945 (artículo 4), reglamentario de la Ley 6ª del mismo año, y se mantuvo en el artículo 2.2.30.2.4 del Decreto 1083 de 2015 así:

*“Artículo 4º: No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, **las relaciones entre los empleados públicos** y la administración Nacional, Departamental o Municipal no constituyen contratos de trabajo y se rigen por leyes especiales, a menos que se trate de la construcción o sostenimiento de obras públicas, o de empresas industriales o comerciales, agrícolas o ganaderas que se exploten con fines de lucro, o de instituciones idénticas a las de los particulares o susceptibles de ser fundadas y manejadas por estos en la misma forma”. (Negrillas y subrayado fuera del texto).*

Ese criterio diferencial fue reiterado en el contenido de los artículos 42 de la Ley 11 de 1986 (Estatuto Básico de la Administración Municipal) y 292 del Decreto 1333 del mismo año (Código del Régimen Municipal), disposiciones que ilustran:

“Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.”

El alcance de la frase “*construcción y sostenimiento de obras públicas*” ha sido objeto de varios pronunciamientos por parte del órgano de cierre de la jurisdicción laboral, en virtud de las cuales, ha explicado el alcance de esta, con el objeto de que la calidad de trabajador oficial, dentro de la estructura de las entidades públicas, no pierda el carácter de excepcional asignado por el legislador, ilustrando en sentencias CSJ 4 de abril de 2001 rad.15143 y CSJ 27 de febrero de 2002 rad.17729, lo siguiente:

“Al respecto cabe precisar que para ser establecida la calidad de trabajador oficial, ha sostenido la jurisprudencia, debe acreditarse en el juicio que las funciones desempeñadas en el caso específico, tienen relación con las actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas, pues no toda labor de servicios generales o de mantenimiento que se realice sobre un bien de una entidad pública o afectado a un servicio público como aseo de instalaciones, reparaciones, albañilería, pintura, etc., determina por ese solo hecho la naturaleza jurídica del vínculo laboral”.

“... para establecer si un servidor público ha de ser considerado con la excepcional calidad de trabajador oficial y, por ende, vinculado mediante contrato de trabajo, debe aparecer fehacientemente acreditado si los servicios prestados se llevaron a cabo en actividades relativas a la construcción y sostenimiento de una obra pública, la cual debe analizarse con referencia a cada caso particular y concreto en que se discuta la incidencia del mismo.

“Así las cosas, como no es cualquier actividad la que otorga la condición de trabajador y, mucho menos, la que se ejecuta en una entidad o dependencia oficial, independientemente de su finalidad, sino aquella que se lleve a cabo en una obra pública, es por lo que se hace necesario demostrar, para cada caso concreto, no sólo la naturaleza de la labor desplegada sino, además, el carácter de obra pública respecto de la cual se realizaron las labores relacionadas con su construcción y mantenimiento; recordando que para tal efecto, la Corte ha aceptado como criterio

orientador con tal fin, lo previsto por el artículo 81 del decreto 22 de 1983, así tal precepto se encuentre derogado”.

En atención a las consideraciones anotadas con antelación, es importante resaltar, que quien alega haber sido trabajador oficial de un ente estatal, tiene el deber de acreditar *-conforme a la regla contemplada en el Art. 167 del CGP-*, no solo que ejecutó labores inherentes a la construcción o sostenimiento de un bien de uso público o uno fiscal, sino también, demostrar que esas actividades se desarrollaron en el marco, valga la redundancia, de una obra pública.

Sobre este último concepto, ilustró la honorable Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que para entender su significado es aceptable acudir al derogado artículo 81 del Decreto 222 de 1983, que indicaba:

“ARTICULO 81. DEL OBJETO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS - <DEROGADO POR EL ARTICULO 81 DE LA LEY 80 DE 1993>. *Son contratos de obras públicas los que se celebren para la construcción, montaje, instalación, mejoras, adiciones, conservación, mantenimiento y restauración de bienes inmuebles de carácter público o directamente destinados a un servicio público”.*

Observado lo anterior, se puede inferir, en síntesis, que es trabajador oficial la persona que estando al servicio de una institución de carácter pública, desarrolla, ejecuta o realiza actividades que involucran, no solo la construcción e implementación de una obra de esa naturaleza, sino también la ejecución de cualquier tarea directa que propenda por su mejoramiento, reparación y conservación, para que ésta pueda cumplir con el objeto o finalidad para la cual fue creada, es decir, como a bien lo aclaró la Corte, aquellas labores indirectas que se realicen en ese contexto, no tienen la connotación que el Legislación definió para los trabajadores oficiales, por ende, quienes las asuman ostentarán la calidad de empleados públicos.

CASO CONCRETO.

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 18 de octubre de 2016, sobre la base de que la única relación que ató a las partes, fue el contrato de prestación de servicios personales No. 021-2015 ejecutado del 18-01-2015 al 31-12-2015.

Sin embargo, la accionante afirma haber prestados sus servicios al municipio de Mistrató a través de un contrato verbal desde el 13 de enero de 2012 hasta el 31 de agosto de 2014, supuesto factico que sustenta en certificación emitida por el Rector de la Institución Educativa la Inmaculada (archi 04, fl. 7).

Ahora, la actora manifiesta que las labores desempeñadas en forma personal consistieron en la coordinación de todo lo relacionado con el Internado, lo que incluía la atención del comedor, la cocina, los cuartos, las entradas y salidas de los jóvenes allí internados, sus permisos, el acompañamiento en la realización de sus tareas y otras actividades domésticas al interior de la Institución.

Como puede verse, las actividades desempeñadas por la demandante, no estaban relacionadas con la construcción, sostenimiento o mantenimiento de obras públicas, debido a que la labor esgrimida por la actora se circunscribía a la Coordinación y ejecución de servicios generales del internado, actividades que según la Corte Suprema de Justicia no obedecen a la desempeñadas por una trabajadora oficial, tal como lo dispuso en sentencia CSJ SL 4440 de 2017, reiterada en la sentencia CSJ SL 087 de 2020 en los siguientes términos:

(...) Pero también ha puntualizado que labores de servicios generales y vigilancia, comunes a todas las entidades, desarrolladas por personal del nivel asistencial de los cuadros permanentes de la administración pública, tales como celaduría, jardinería, aseo general y limpieza, no tienen que ver con la construcción y sostenimiento de obras públicas, pues se trata de ocupaciones de simple colaboración y apoyo a la gestión institucional, y no de fabricación, transformación, intervención, reparación o mantenimiento de infraestructuras o edificaciones (CSJ SL 33556, 24 jun. 2008; CSJ SL, 26 de Oct. 2010, rad. 38114; CSJ SL 42499, 29 ene. 2014, CSJ SL7340-2014, entre otras)".

Explicado lo anterior, a la luz del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, al ser el presente asunto ajeno a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, y teniendo en cuenta que la trabajadora, de acuerdo con lo atrás anotado, no ostentó

la calidad de trabajadora oficial, la competencia para conocer del presente asunto recae sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

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 en su lugar 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.

Sin costas en esta instancia, por haber prosperado el recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Pereira,**

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el auto proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría el 26 de noviembre de 2021, para en su lugar **DECLARAR** probada la excepción previa denominada “Falta de jurisdicción” formulada por el Municipio de Mistrató.

SEGUNDO. ORDENARLE al Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría que remita el proceso a los juzgados administrativos, con la indicación de que todo lo actuado conserva validez.

Sin costas en esta sede.

Notifíquese por estado y a los correos electrónicos de los apoderados de las partes.

Quienes integran la Sala,

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

**Magistrado Ponente
Aclara voto**

ANA LUCÍA CAICEDO CALDERON
Magistrada

GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO
Magistrado

Sin constancias ni firmas secretariales conforme artículo 9 del Decreto Ley 2213 de 2022

Firmado Por:

Julio Cesar Salazar Muñoz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 002 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Ana Lucia Caicedo Calderon
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 001 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

German Dario Goez Vinasco
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 003 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

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: **d9ae2c4f9de0c721e1b7416ef838497432a1f3bde26562765f2c7c80bef4867a**

Documento generado en 10/05/2023 08:55:20 AM

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