

TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE POPAYAN
- SALA LABORAL -

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA.

Popayán, veinticinco (25) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Vencido el término de traslado concedido a las partes para presentar por escrito alegatos de conclusión y dando aplicación a lo consagrado en el artículo 15 del Decreto 806 de 2020, convertido en legislación permanente a través de la Ley 2213 de 2022, le corresponde a la Sala entrar a resolver el recurso de apelación instaurado por la parte demandada en contra de la providencia No.217 proferida en audiencia realizada el 16 de febrero de 2023 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán - Cauca, dentro del **ORDINARIO LABORAL**, adelantado por la señora **YURANI MILET GARZON TUQUERRES**, contra el **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM**, de quien es vocera y administradora la Fiduciaria La Previsora S.A. Asunto radicado bajo la partida No.19-001-31-05-003-2022-00046-01.

1. ANTECEDENTES

1.1. Como antecedentes fácticos y procesales relevantes, se tienen los contenidos en la demanda obrante dentro del expediente digital, a partir de la cual la demandante pretende en síntesis se declare la existencia de un contrato de trabajo con Caprecom EICE, hoy liquidado, y como consecuencia se declare que ostentó la calidad de trabajadora oficial y por ende es beneficiaria de la convención colectiva vigente en la entidad suscrita entre CAPRECOM EICE y

SINTRACAPRECOM en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas y se lo condene al pago de prestaciones sociales, factores de salario de origen legal y convencional, vacaciones, reintegro de aportes en pensión, e indemnizaciones, moratoria, por despido injusto y por no consignación de cesantías, dotaciones, aumento salarial, subsidio de alimentación, de transporte, viáticos y demás acreencias detalladas en la demanda.

1.2. Mediante providencia No.843 de fecha 21 de julio de 2022 el juzgado admitió la demanda.

1.3. Una vez surtida la etapa de conciliación al entrar a decidir la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia interpuesta por la parte demandada bajo el argumento de que de la simple lectura de los hechos, declaraciones y peticiones corresponden a que el despacho declare la invalidez de los contratos administrativos de prestación de servicios suscritos entre la liquidada Caprecom y la demandante, contratos que cumplieron todos los trámites legales y que gozan de presunción de legalidad, el A quo previo traslado a la parte demandante, desestima la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia y condena en costas a la parte demandada.

Como fundamento de la decisión, expone que el art. 2, numeral 1 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social asigna el conocimiento a la Jurisdicción Ordinaria de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo y la pretensión es la declaración de un contrato realidad de trabajo y que se condene a los emolumentos derivados, por lo que tiene competencia por la sola pretensión de la declaración de la relación y

por la calidad de la demandada al ser una empresa industrial y comercial del estado.

1.4. Inconforme con esta decisión, el apoderado judicial de la parte demandada, formula recurso de reposición que resulta resuelto de forma desfavorable y en subsidio formula **RECURSO DE APELACION**, de la siguiente manera:

1.4.1. De la apelación de la parte demandada:

El apoderado de la parte demandada como sustento menciona los arts. 100 del CPTSS y 104 del CPACA e indica en síntesis que en auto proferido por la Corte Constitucional con ocasión del conflicto de competencia negativo entre el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Pasto (Nariño) y el Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco (Nariño), se estableció como regla de decisión 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 suscripción de contratos de prestación de servicios con el Estado, por lo que solicita se envíe al reparto de los juzgados administrativo y no se condene en costas a la parte demandada teniendo en cuenta que la demandante pretende que se le reconozca la calidad de trabajadora oficial conforme con la ley 80 de 1993, lo que se enmarca dentro de lo decidido por la Corte Constitucional. Solicita se reponga la decisión y en su defecto apela.

1.5. Alegatos de conclusión: En este punto es importante resaltar que los alegatos no constituyen una oportunidad adicional

para cambiar o adicionar los fundamentos del recurso de apelación, por lo que la Sala sólo resolverá sobre los puntos objeto de apelación.

1.5.1. La apoderada de la demandante presentó alegatos de conclusión manifestando en síntesis que el debate jurídico no se presenta frente a los contratos suscritos entre la actora y la entidad demandada, en tanto no se está cuestionando la validez de los contratos suscritos con la entidad, por lo que la jurisdicción contencioso administrativa no es la llamada al estudio del caso, toda vez que el debate consiste en determinar si entre la demandante y CAPRECOM existió una verdadera relación laboral y si como consecuencia, le asiste el derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones dejadas de percibir, las cuales corresponderían a las que fueron reconocidas a los servidores vinculados a la planta de personal de la entidad demandada en calidad de trabajadores oficiales.

En escrito adicional dentro de término, expone que los supuestos fácticos y jurídicos del presente asunto difieren sustancialmente del caso que estudió la H. Corte Constitucional en el Auto 492 de 2021, y cuyo criterio fue revaluado por esa misma Corporación en el Auto 863 del 27 de octubre de 2021, (que por demás, es posterior al Auto 492 de 2021), donde la Sala Plena de la H. Corte Constitucional, determinó que cuando se pretende que se declare el reconocimiento de la existencia de un contrato realidad con el Estado, debía acudirse a la regla general de vinculación de la respectiva entidad precisamente para determinar cuál sería la jurisdicción competente; siendo dicho criterio corroborado en Auto 441 de 30 de marzo de 2022 de la Sala Plena de la H. Corte Constitucional, en un caso similar al presente.

1.5.2. El apoderado de la parte demandada presentó alegatos de conclusión, argumentando en síntesis que cuando se busque declarar la existencia de una relación laboral presuntamente camuflada a través de contratos de prestación de servicios con el Estado, la jurisdicción Contencioso Administrativa es la competente para adelantar el trámite pues es ésta jurisdicción la única facultada para cuestionar el actuar de las entidades del Estado y en el caso concreto como la demandante busca que se declare la existencia de una relación laboral con la extinta CAPRECOM EICE, presuntamente camuflada a través de contratos de prestación de servicios, es decir que no solamente pone en duda la existencia o no de una relación de índole laboral sino que de igual forma cuestiona el actuar de la extinta CAPRECOM EICE, entidad la cual fue del orden Estatal, y comoquiera que los supuestos facticos y jurídicos son absolutamente iguales a los analizados por la Corte Constitucional en el referido auto, se deberá aplicar la regla de decisión contenida en el Auto 492 de fecha once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), siendo además dicha regla de decisión de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades judiciales.

Con fundamento en lo anterior, esta **SALA DE DECISION**, pasa a resolver el asunto en comento, teniendo en cuenta las siguientes,

2. CONSIDERACIONES :

2.1. COMPETENCIA: Es esta Sala de Tribunal competente para conocer de la alzada propuesta por el apoderado judicial de la parte demandada contra la providencia enunciada en los antecedentes, por ser el Superior Funcional del Juzgado que profirió la decisión atacada, la cual además es susceptible del recurso de apelación, en virtud de

lo normado en el numeral 3 del artículo 65 del C.P.T.S.S., con la modificación incorporada por el artículo 29 de la Ley 712 de 2001.

2.2. Es importante precisar que en virtud de lo consagrado en el artículo 15 del Decreto 806 de 4 de junio de 2020, convertido en legislación permanente a través de la Ley 2213 de 2022, el recurso de apelación contra las sentencias y autos dictados en materia laboral, así como el grado jurisdiccional de consulta, en aquellos eventos en los que no se requiera del decreto y práctica de pruebas, se proferirá por escrito. En consecuencia, es este el fundamento normativo que en esta oportunidad aplica la Sala para resolver por escrito, la alzada ya mencionada.

2.3. CONSONANCIA: Para resolver la apelación debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 66 A del C.P.T.- adicionado por el art. 35 Ley 712 de 2001-, en virtud del cual, “La sentencia de segunda instancia, así como la decisión de autos apelados, deberá estar en consonancia con las materias objeto del recurso de apelación”, por lo que esta Sala centrará su atención en resolver el punto relativo al recurso, el cual hace énfasis en lo anteriormente sintetizado.

2.4. Para resolver la alzada, encuentra esta Sala como **PROBLEMA JURÍDICO** a resolver, el siguiente.

2.4.1. ¿Determinar si dentro del presente proceso fue adecuado desestimar la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia alegada por la parte demandada **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM**, de quien es vocera y administradora la Fiduciaria La Previsora S.A.?

2.5. TESIS DE LA SALA: Es la de confirmar la decisión de primer grado, en tanto resultó adecuada, por las razones que pasan a exponerse.

2.5.1. El fundamento de la tesis es el siguiente:

De acuerdo con el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, la jurisdicción ordinaria de trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo.

Efectivamente, siguiendo los artículos 3º y 4º del C.S.T., en concordancia con el numeral 1º del artículo 2º del CPL y de la SS, se obtiene total claridad sobre la competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral para conocer y decidir los conflictos que se originan en las relaciones laborales, por contrato de trabajo, entre otras, de los trabajadores oficiales.

En el caso objeto de estudio, la demandante pretende por esta vía que en su calidad de trabajadora oficial, se reconozca la existencia de un contrato realidad de trabajo con la entidad demandada, en calidad de empleador y consecuentemente le sean reconocidos los derechos laborales a los que asegura tener derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, es dable concluir que la competencia para conocer del presente asunto en el que la parte actora estima que su vínculo deviene directa e indirectamente de la existencia de un contrato laboral con el extinto Caprecom, recae en la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral, máxime cuando dada la naturaleza de la entidad como empresa industrial y comercial del Estado frente a la cual el eventual tipo de vinculación por regla

general corresponde a trabajadores oficiales tal como se desprende del art. 12 de la Ley 314 de 22 de agosto de 1996 *“Por la cual se reorganiza a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom y se transforma su naturaleza jurídica”* y sólo quienes desempeñen los cargos de Director General, Secretario General, Directores Regionales, y Jefes de División, serán empleados públicos. Los demás servidores públicos vinculados a la planta de personal existente a la fecha de promulgación de la presente ley, pasarán a ser trabajadores oficiales. Lo anterior en concordancia con el artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968, según el cual: *“Artículo 5º.- Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos 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. Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.”*

Ahora, es de aclarar que la competencia asignada no implica la prosperidad de las pretensiones, en tanto bien puede ocurrir que no se logre acreditar la ocurrencia de tal vínculo contractual.

Así lo ha interpretado la CSJ en SL5525 de 13 de abril de 2016, en la cual expuso: *“En sentencia CSJ SL10610-2014, reiterada en CSJ SL 17470 -2014 la Corte señaló que en eventos como el que acá se estudia, 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 organismo de la administración*

pública, de manera que es el demandante quien provoca o activa la competencia de esta jurisdicción al asegurar que su relación está regida por un contrato de trabajo”.

En consecuencia, cuando se demanda la declaración del contrato de trabajo contra entidades públicas, el Juez Laboral tiene competencia para resolver de fondo por tratarse de un aspecto sustancial y en el evento que no se cumplan los requisitos funcionales y orgánicos propios para la vinculación de los trabajadores oficiales, el Juez Laboral niega la declaración del contrato de trabajo demandado. Por el contrario cuando se reconoce la existencia del contrato pretendido esta declaración opera desde la fecha de vinculación del demandante a la entidad oficial mediante aparentes contratos de prestación de servicios, lo que quiere decir que todo el tiempo el contrato fue de trabajo realidad y por ello es que la afirmación de la demandante de su existencia bajo el principio constitucional de primacía de la realidad, está haciendo originar el conflicto jurídico en un pretendido contrato de trabajo (numero 1 art.2º C:P:T.S.S.) y por ello debe atenderse así su derecho de acción prestando el servicio público de la jurisdicción que le es propia a los contratos de trabajo. Lo anterior también en el entendido que por principio del derecho procesal las sentencias no crean sino que declaran derechos.

Para la Sala el auto 492 de 11 de agosto de 2021 proferido por la Corte Constitucional y traído por el recurrente no es aplicable al presente proceso en tanto en aquella oportunidad el fundamento de las pretensiones son precisamente los contratos de prestación de servicios y la pretensión del actor es que se declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual se negó el reconocimiento de una relación laboral (empleado público) y consecuentemente se condene al ente demandado al pago de las acreencias laborales

reclamadas. En otras palabras, dicha providencia contiene supuestos fácticos diferentes al asunto que nos ocupa, sin que pueda perderse de vista que la titularidad del derecho de acción la tiene el sujeto activo y no el Estado.

Así mismo puede señalarse que en el mencionado auto se resuelve un conflicto de jurisdicciones ante una pretensión de declaratoria de una vinculación en calidad de empleado público, a diferencia del presente; y además se atacaba el acto administrativo que negó los derechos al demandante y en este caso no se da ese supuesto fáctico para que el tratamiento pueda ser igual frente a la jurisdicción competente, lo que tampoco permite que se tenga que asumir o deducir una regla general de un auto que resuelve un caso particular con supuestos fácticos diferentes. Además en el referido auto no se ha descartado el precedente o tesis de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la cual se citó anteriormente lo pertinente, es decir, que descartara la tesis vigente para la jurisdicción ordinaria laboral según la cual lo que define la competencia de esta jurisdicción es la afirmación de la existencia de un contrato de trabajo bajo el principio de primacía de la realidad. Tampoco se está atacando en el presente asunto el incumplimiento de los requisitos del contrato de prestación de servicios ni acto alguno que negara en la vía administrativa el reconocimiento de derechos a la demandante ni que se hubiere instaurado acción administrativa contra dicho tipo de actos.

En este sentido se hace menester recordar que el derecho de acción, es una forma específica de presentar peticiones para que el Estado a través de la Rama Judicial, mediante un proceso, las resuelva. Por su parte el profesor Devis Echandía, define la acción como un derecho público cívico, abstracto y autónomo que tiene toda

persona natural o jurídica para obtener la aplicación de la Jurisdicción del Estado a un caso concreto mediante una sentencia a través de un proceso. A su vez para Carnelutti, la acción es un derecho autónomo anterior al proceso que no persigue una sentencia favorable sino un pronunciamiento del Estado, no importando cual sea su contenido, que tiene como finalidad que el proceso llegue a una justa determinación, no que se haga efectiva la pretensión del demandante: de ahí su carácter de público, siendo el sujeto pasivo el juez, indirectamente el Estado, ante quien se tramita el proceso, en tanto al presentársele la demanda se le impone una obligación procesal que se satisface con el proceso mismo, independientemente del sentido de la sentencia, y para quien la acción, forma parte de los derechos cívicos como derecho subjetivo público que es.

Por otra parte en el auto de la Corte Constitucional se define la jurisdicción en esa forma para ese caso en particular, partiendo de afirmaciones tales como que: 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.

Afirma esa alta Corporación: *“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[66]. 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”*

Lo anterior dista de los supuestos facticos del presente asunto sumado a que más adelante toma la decisión bajo algunas premisas que tampoco se dan en este caso señalando entre ellas 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.”*
(Cita textual entre comillas).

Así mismo, debe la Sala hacer referencia al Auto 863 del 27 de octubre de 2021 en el cual la H. Corte Constitucional claramente indicó: *“En consecuencia, la naturaleza del vínculo del demandante con la entidad pública permite vislumbrar la jurisdicción competente para el caso concreto, siendo necesaria la distinción entre empleado público o trabajador oficial. Vale la pena mencionar que los empleados públicos tienen una vinculación de origen legal y reglamentario y se trata de personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, entre otros. Mientras que los trabajadores oficiales tienen un contrato laboral con el Estado y sus funciones son actividades que realizan o pueden ser realizadas por particulares como la construcción, el sostenimiento y mantenimiento de obras públicas, entre otras.[16]”* 12. De tal forma que para identificar el tipo de servidor público que ocupa el asunto, es

necesario analizar la naturaleza del vínculo que tiene con el Estado y las funciones que desarrolla. La Corte Constitucional ha mencionado, por ejemplo, que la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se determina mediante dos criterios concurrentes: el orgánico y el funcional, esto es, “la naturaleza jurídica de la entidad demandada y la calidad jurídica (determinada por la naturaleza del vínculo laboral y las funciones que desempeña) del sujeto que demanda.”¹⁷¹

13. Ahora bien, en principio, al juez encargado de dirimir el conflicto de jurisdicción no le corresponde hacer un análisis minucioso y exhaustivo de las funciones de quien pretende el reconocimiento de una relación laboral con el Estado o de otros aspectos que correspondan al fondo de la controversia que deberá ser resuelta por el juez natural. No obstante, para efectos de dirimir el conflicto, cuando no hay elementos suficientes que determinen con claridad la naturaleza del vínculo que podría tener el trabajador -como ocurre en algunos casos en los que se pretende que se declare la existencia de un contrato realidad con el Estado-, debe acudirse a la regla general de vinculación de la entidad correspondiente para vislumbrar razonablemente sobre cuál jurisdicción recae la competencia del asunto”. Criterio éste reiterado en Auto 441 de 30 de marzo de 2022 de la Corte Constitucional.

Y es que no puede perderse de vista que por mandato legal del numeral 4 del artículo 105 del CPACA la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conocerá de los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales, mandato que da más fuerza a la tesis de la Corte Suprema de Justicia Sala Laboral que se ha venido aplicando por esta Sala y según el cual es la afirmación de la existencia del contrato de trabajo realidad la que otorga la competencia a la jurisdicción Laboral para conocer de estos asuntos, y con la cual se cumple el referido mandato y la improrrogabilidad de la jurisdicción que consagra la norma procesal citada inicialmente.

Finalmente considera la Sala resaltar que incluso de conformidad con el numeral 1. del artículo 133 del C.G.P. la falta de jurisdicción ya no es causal de nulidad y opera en este tema el principio de especificidad según el cual solo las causales expresa y taxativamente consagradas como tales pueden dar lugar a declarar la nulidad de la actuación. En efecto a diferencia del antiguo código de procedimiento civil que si consagraba esa causal de nulidad; en el referido numeral del actual estatuto, solo hay causal de nulidad cuando el juez actúa en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.

En este orden de ideas, sin que se haga necesario entrar en mayores consideraciones, la respuesta al problema jurídico planteado, resulta afirmativa y por ello, se hace procedente refrendar lo afirmado por el A Quo por las razones anteriormente expuestas.

Conforme a las motivaciones expuestas en precedencia, la Sala Laboral del **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN,**

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto interlocutorio No.217 proferido en audiencia realizada el 16 de febrero de 2023 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán - Cauca, dentro del **ORDINARIO LABORAL**, adelantado por la señora **YURANI MILET GARZON TUQUERRES**, contra el **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM**, de quien es vocera y administradora la Fiduciaria La Previsora S.A.

SEGUNDO.- CONDENAR en costas de esta instancia a la parte demandada recurrente, al resolverse de forma desfavorable el recurso de apelación interpuesto y a favor de la parte demandante. De conformidad con lo consagrado en los artículos 365 y 366 del CGP, una vez ejecutoriada la presente providencia se procederá a fijar el valor de las agencias en derecho en esta instancia, para lo cual la Secretaría de la Sala deberá pasar nuevamente el asunto a despacho.

TERCERO.- NOTIFICAR la presente providencia mediante estado electrónico con inserción de la copia de la providencia en el mismo.

Los Magistrados,

*Firma válida
providencia judicial*

CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA
MAGISTRADO PONENTE

*Firma válida
providencia judicial*

LEONIDAS RODRIGUEZ CORTES
MAGISTRADO SALA LABORAL

*Firma válida
providencia judicial*

CLAUDIA CECILIA TORO RAMÍREZ
MAGISTRADA SALA LABORAL