

CORTE CONSTITUCIONAL COMO LEGISLADOR SUPRA LEGEM

**Estudio crítico de la decisión que asignó al juez administrativo el conocimiento
de los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria laboral**

Laura Milena Correa García

Diana Patricia Paipilla Morales

Universidad Santo Tomás

Facultad De Derecho

Tunja

2024

CORTE CONSTITUCIONAL COMO LEGISLADOR SUPRA LEGEM

**Estudio crítico de la decisión que asignó al juez administrativo el conocimiento
de los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria laboral**

Laura Milena Correa García

Diana Patricia Paipilla Morales

Monografía para optar al título de Magister en Derecho Administrativo

Director

Gustavo Andrés Lobo Garrido

Universidad Santo Tomás

Facultad De Derecho

Tunja

2024

AGRADECIMIENTOS

Para Felipe mi esposo, gracias por honrar la promesa de construir juntos. Para Antonio mi hijo, gracias por el tiempo que me regalaste, estoy muy orgullosa de ser tu mamá, los amo.

Diana Patricia Paipilla Morales

A Dios por ser mi faro, a mi Virgencita por su amor constante y a los amores eternos de mi alma... IIIIIII
¡GRACIAS!

Laura Milena Correa Garcia

Contenido

Resumen	1
Introducción	4
Objetivo general y objetivos específicos	7
Utilidad e impacto esperado.....	10
Desarrollo metodológico.....	11
De la función de dirimir el conflicto de jurisdicción o de competencia y las incidencias en el auto 492 de 2021 de la Corte Constitucional	11
De la cláusula de competencia en materia de la declaratoria de la existencia de relaciones laborales con el Estado encubiertas.....	15
Postura del Consejo de Estado.....	20
Postura de la Corte Suprema de Justicia.....	22
Postura del Consejo Superior de la Judicatura.....	24
Auto 492 de 2021 de la Corte Constitucional	26
Del principio y derecho al juez natural.....	30
Derecho- Principio a la confianza legítima.....	35
Derecho al acceso a la administración de justicia.....	37
Comparación sustancial y procesal.....	39
Comparación procesal.....	39
Comparación sustancial	58
Conclusiones	72
Referencias.....	81

Resumen

El presente trabajo de grado se orienta bajo el siguiente problema, ¿Se vulneran los derechos al juez natural, a la confianza legítima y al acceso a la administración de justicia con la aplicación de la regla de jurisdicción impuesta por la Corte Constitucional en el auto 492 de 2021 (Corte Constitucional, 2021) consistente en que la Jurisdicción Contencioso Administrativa sea la competente para conocer de los procesos en los que se pretenda la declaratoria de la existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta mediante contratos de prestación de servicios con el Estado?

En el ordenamiento jurídico colombiano la asignación de funciones judiciales o de competencias judiciales es de reserva legal, es decir que es al Legislador a quien corresponde esta actividad pues allí están inmersos derechos como el debido proceso, del cual se desprende el juez natural y el acceso a la administración de justicia.

En esas condiciones, una de las funciones asignadas a la Corte Constitucional en el Acto legislativo 02 de 2015 (Congreso de la Republica, 2015) fue la de dirimir los conflictos entre distintas jurisdicciones, función asignada con anterioridad a la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que desapareció con la norma citada.

En desarrollo de tal competencia, la Corte Constitucional en el auto 492 de 2021 se apartó del precedente que la extinta sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura había trazado en materia de la jurisdicción competente para conocer la controversia suscitada por la declaratoria de la existencia de la relación laboral con el Estado, también denominada *contrato realidad o, relaciones laborales encubiertas o subyacentes* (Corte Constitucional de Colombia, 2021a).

La modificación consistió en el abandono de acudir a los criterios orgánico y funcional para determinar la jurisdicción competente, esto es, la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral o, la jurisdicción contencioso administrativa, para acoger la postura consistente en que tales asuntos eran de competencia del juez contencioso porque, -según el parecer de la Corte-, lo que allí se discutía era el contrato de prestación de servicios (Art. 32 de la ley 80 de 1993) suscrito con el Estado (Congreso de la Republica de Colombia, 1993).

La referida decisión incluyó a los trabajadores oficiales, quienes según lo dispuesto en el artículo 105 numeral 5 del CPACA (Congreso de la Republica de Colombia, 2011) deben ventilar sus controversias ante el juez laboral porque es una materia propia de los contratos de trabajo, es decir, es una competencia exceptuada para los jueces administrativos.

Lo anterior fue decidido por la Corte Constitucional sin establecer unas reglas de transición, por lo que la regla de decisión debió ser aplicada a los procesos judiciales en trámite sin advertir en la etapa procesal en que se encontraban, lo que vulneró de manera grave el derecho- principio a la confianza legítima de los usuarios de la administración de justicia que habían iniciado sus procesos ante la jurisdicción laboral.

Pero además, la pretensión en sí misma de los trabajadores oficiales que piden que se declare la existencia de la relación laboral con el Estado es una materia propia de la jurisdicción laboral, que hasta antes de la adopción del auto 492 de 2021 se tramitaba conforme el procedimiento allí establecido pero que, al ser traspalado a la jurisdicción contencioso administrativo, que se rige por normas procesales propias, encuentra obstáculos que pueden conllevar a la vulneración del acceso a la administración de justicia porque no se respetó el derecho al debido proceso, especialmente al juez natural (Corte Constitucional de Colombia, 2021a)..

Se concluirá así que, la Corte Constitucional sustituyó de hecho al legislador al haber asignado a los jueces administrativos asuntos propios de los jueces laborales con lo cual, se vulneraron garantías fundamentales de los usuarios de la administración de justicia.

Introducción

En el ordenamiento jurídico colombiano, la asignación de funciones judiciales hace parte de la cláusula de reserva legal¹, pues es una manifestación de los principios democrático y de separación de poderes y, porque además involucra la regulación de derechos fundamentales, específicamente el debido proceso y aún más, al denominado juez natural o, juez predeterminado.

Lo anterior encuentra fundamento constitucional en la facultad atribuida al Legislador en los numerales 1 y 2° del artículo 150 Superior, que dispone que, a él corresponde la regulación de los procedimientos judiciales y administrativos.

Conforme lo anterior, tanto la legislación procesal laboral como la contencioso administrativas tenían establecido que, los conflictos suscitados por la declaratoria de relaciones laborales encubiertas con el contrato de prestación de servicios regulado en el artículo 32 de la ley 80 de 1993 de los trabajadores oficiales, era competencia de la primera, es decir de los jueces laborales pues, allí se discutía la existencia de un contrato de trabajo encubierto, materia propia de esa jurisdicción.

Si bien la asignación de la competencia en esa materia no se encontraba decantada de manera definitiva, pues la circunstancia de las labores desarrolladas por el trabajador, -es decir, si se trataba de obras de construcción y mantenimiento de obras públicas-, o la naturaleza de la entidad con la que se había suscrito el contrato, - es decir, si se trataba o no de una empresa

¹ Inclusive por tratarse de la determinación de competencias judiciales, el Legislador no puede delegar esta función en el ejecutivo, pues se trata de una estricta reserva legal al tenor de lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política que, establece que, no puede delegarse al Presidente de la República mediante facultades extraordinarias, la expedición de códigos, lo que comprende la “prohibición que se extiende a los actos de la modificación o adición de los mismos, cuando ello implique la alteración de su estructura general o de su esencia de los mismos. [...]” (sentencia C-259/2008)

industrial y comercial del Estado-, abrían la puerta a que se suscitara el conflicto negativo de jurisdicción, lo cierto es que, hasta antes del año 2021, tales controversias eran resueltas por el Juez laboral dado que se daba aplicación irrestricta al numeral 4° del artículo 105 de la ley 1437 de 2011 que, excluía del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

No obstante, en el año 2021 la Corte Constitucional, a quien se atribuyó la competencia para resolver los conflictos suscitados entre las distintas jurisdicciones desde la desaparición de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, zanjó la discusión que se presentaba en esa materia y, estableció la regla de decisión que dispone que, el conocimiento de la citada controversia corresponde a los Jueces Administrativos.

Las razones de la mentada Corporación aluden, entre otras, a que, es el juez Administrativo a quien corresponde revisar la legalidad de los contratos del Estado y, por ello, es el facultado para conocer de tales materias dado que, lo controvertido, -a su parecer-, es la existencia de un contrato estatal.

La regla emitida ha supuesto un cambio drástico en la manera como la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y, la jurisdicción contencioso-administrativa tramitaban ese tipo de controversias por varios aspectos.

En primer lugar, porque, la Corte Constitucional vulneró de manera grave, el derecho al “juez natural” sin contar con la competencia para ello, dado que, tal facultad se encuentra reservada para el Legislador y la mencionada Corporación lo llevó a cabo, en el marco de un conflicto negativo de jurisdicción, con lo cual, *sustituyó* de hecho al Legislador.

En segundo lugar, porque vulneró, la característica de la especialidad del juez, contenida en el derecho al “juez natural” pues, la Corte asignó a los jueces administrativos, el conocimiento

de asuntos puramente laborales derivados de contratos de trabajo encubiertos, siendo que al juez administrativo le corresponde revisar la legalidad de los actos emitidos por la administración.

En tercer lugar, porque tal determinación se adoptó sin advertirse a qué procesos se aplicaría, es decir que, no se estableció una suerte de “régimen de transición” o, de reglas de transición, -como sí lo ha hecho la Corte en otros casos análogos- que, garantizara el principio de seguridad jurídica para los procesos que se encontraban en curso o, que ya contaban con decisiones de primera o segunda instancia; vulnerando de esta manera la confianza legítima de los usuarios y además su derecho a la administración de justicia.

En cuarto y último lugar porque, creó una problemática de tipo procesal para los jueces administrativos que, en virtud de lo normado los artículos 16², 27³ y 138⁴ de la Ley 1564 de 2012 (Congreso de la Republica de Colombia, 2012) también denominado Código General del Proceso (CGP) y del principio de la “*perpetuatio jurisdictionis*”, deben, a pesar de la declaratoria de falta de jurisdicción o la de competencia, conservar lo actuado pues es válido, por ello deben continuar el proceso en las condiciones en que fue remitido de los jueces laborales.

Esto ha supuesto problemáticas de todo orden, de tipo procesal y de tipo sustantivo, desde la adecuación o no de las demandas a los medios de control que se tramitan ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pasando por la posible configuración de la caducidad del medio de

² ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

³ ARTÍCULO 27. CONSERVACIÓN Y ALTERACIÓN DE LA COMPETENCIA. La competencia no variará por la intervención sobreviniente de personas que tengan fuero especial o porque dejen de ser parte en el proceso, salvo cuando se trate de un estado extranjero o un agente diplomático acreditado ante el Gobierno de la República frente a los cuales la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia tenga competencia.(...)

⁴ ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará. (...)

control, -que no es una figura regulada en el procedimiento laboral-, y hasta asuntos de fondo como, la presunción del contrato de trabajo y de subordinación que rige en materia laboral pero no contencioso administrativa o, por ejemplo las facultades *ultra y extra petita* con que cuenta el juez laboral pero, que están prohibidas al juez administrativo.

Teniendo en cuenta el panorama expuesto, el presente trabajo, desde una metodología cualitativa y el tipo de investigación dogmático, teórico, jurídico, se propone contestar la siguiente pregunta, ¿Se vulneran los derechos al juez natural, a la confianza legítima y al acceso a la administración de justicia, con la aplicación de la regla de jurisdicción impuesta por la Corte Constitucional en el auto 492 de 2021 (Corte Constitucional, 2021) consistente en que la Jurisdicción Contencioso Administrativa sea la competente para conocer de los procesos en los que se pretenda la declaratoria de la existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta mediante contratos de prestación de servicios con el Estado?

Objetivo general

Demostrar que la Corte Constitucional en la regla de jurisdicción emitida el auto 492 de 2021 sustituyó al Legislador y, vulneró los derechos a la confianza legítima, al juez natural y, al acceso a la administración de justicia.

Objetivos específicos

Exponer los antecedentes del auto 492 de 2021 (Corte Constitucional de Colombia, 2021a) y, la asignación a esa Corporación de la función de dirimir el conflicto negativo de

jurisdicción a partir de la aplicación del artículo 14 del acto legislativo 02 de 2015 (Congreso de la Republica de Colombia, 2015).

Mostrar los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales de la figura del juez natural y, de la función del Legislador de atribución de competencias judiciales, así como también del derecho al acceso a la administración de justicia y del principio de confianza legítima.

Explicar la cláusula de competencia establecida en el artículo 104 del CPACA y las excepciones a ella, contenidas en el artículo 105 de esa misma Codificación (Congreso de la Republica de Colombia, 2011), a partir de la jurisprudencia de las Altas Cortes, en relación con la jurisdicción competente para conocer de los procesos en los que se pretenda la declaratoria de la relación laboral presuntamente encubierta mediante contratos de prestación de servicios con el Estado.

Realizar una comparación desde una perspectiva procesal y sustantiva de las figuras jurídicas consagradas en los ordenamientos contencioso administrativo y laborales para casos en los que se pretendía la declaratoria de la relación laboral presuntamente encubierta mediante contratos de prestación de servicios con el Estado, a efectos de concluir que, la aplicación del auto 492 de 2021 es problemática en orden a adelantar el asunto por un determinado procedimiento.

Concluir que el auto 492 de 2021 de la Corte Constitucional no resulta ajustado al ordenamiento constitucional colombiano porque suscitó una problemática de orden procesal y también sustancial en los procesos a los cuales debe aplicárseles la regla de jurisdicción allí

contenida y que ello de contera vulneró el derecho a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de los usuarios de la administración de justicia.

Utilidad e impacto esperado

Se pretende enviar un mensaje a la comunidad académica y jurídica sobre las implicaciones negativas que la aplicación del auto 492 de 2021 de la Corte Constitucional ha supuesto a la administración de justicia en sus especialidades laboral y contencioso -administrativa y, sobre todo a los usuarios de la administración de justicia que, habían iniciado sus procesos ante los jueces laborales. Esto, en orden a que, por esta vía la Corte Constitucional escuche, desde la academia, las voces que le indican que, la regla de decisión allí contenida no está logrando la materialización de los derechos de las personas que, ante los jueces laborales presentaron sus demandas solicitando la declaratoria de la existencia de la relación laboral encubierta con el Estado y que, de manera abrupta, es decir, sin una suerte de transición, vio cambiada la competencia de la jurisdicción que finalmente emitiría la sentencia, la que, al no ser el juez del trabajo, sino de la legalidad de los actos de la administración, no cuenta con las herramientas procesales y sustanciales para hacer efectiva la protección de los derechos invocados.

Desarrollo metodológico

De la función de dirimir el conflicto de jurisdicción o de competencia y las incidencias en el auto 492 de 2021 de la Corte Constitucional

El artículo 256 de la Constitución Política consagraba las funciones del Consejo Superior de la Judicatura como, órgano de gobierno de la Rama Judicial pero también las competencias referentes a la función jurisdiccional disciplinaria. En el numeral sexto establecía que, a aquel correspondía, “dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones”.

Esa norma fue reiterada en el artículo 112 de la ley 270 de 1996, en la que se estableció como función de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la de “dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones...” (Congreso de la Republica de Colombia, 1996).

La referida función encuentra justificación en la circunstancia descrita por el tratadista Azula Camacho, cuando señala que, los conflictos de competencia o de jurisdicción se presentan por “la ambigüedad con que se regulan ciertos asuntos”, o por “la existencia de relaciones jurídicas que carecen de una clara delimitación”⁵, lo que origina la necesidad de que, un órgano superior, distinto a los inmiscuidos en el conflicto, “como ultima autoridad, resuelva la controversia surgida entre las dos jurisdicciones” (Azula Camacho, 2010, p. 162)

El conflicto de jurisdicción se suscita, entre distintas jurisdicciones, por ejemplo, entre la jurisdicción contencioso- administrativa y, la laboral; además puede presentarse en modalidades, **negativo**, oportunidad en la que, “el juez o magistrado de ambas jurisdicciones, a los cuales les

⁵ Azula Camacho, Jaime. *Manual de derecho procesal*. Tomo I Teoría General del proceso. Editorial Temis S.A. Bogotá. 2010 pág. 162.

llega el asunto para su conocimiento se declaran sin jurisdicción sobre el asunto” (Azula Camacho, 2010, p. 162), pero también puede ser, **positivo**, el que ocurre cuando “los jueces o magistrados de ambas jurisdicciones se consideran competentes para tramitar el proceso” (Azula Camacho, 2010, p. 222).

Pues bien, un ejemplo de esas relaciones jurídicas que carecen de una clara delimitación lo es, la existente entre los trabajadores o empleados que suscriben contratos de prestación de servicios regulados en el artículo 32 de la ley 80 de 1993 pero, que encubren una verdadera relación laboral, denominadas por la jurisprudencia como “*relaciones laborales encubiertas o subyacentes*” (Consejo de Estado. Sección Segunda, 2021b).

En tal asunto, la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o, de la Jurisdicción Ordinaria laboral era difusa debido a que, a partir de las labores desarrolladas por el trabajador o empleado podrían definirlo como empleado público o, como trabajador oficial, es decir, si se trataba de obras de construcción y mantenimiento de obras públicas-, o la naturaleza de la entidad con la que se había suscrito el contrato, - es decir, si se trataba o no de una empresa industrial y comercial del Estado-, elementos a partir de los cuales, se establecía la competencia, en el primer caso para la jurisdicción contencioso administrativa y, en el segundo, para la ordinaria laboral, conforme el criterio jurisprudencial imperante del Consejo Superior de la Judicatura, que, -como se dijo-, daba aplicación irrestricta al numeral 4° del artículo 105 de la ley 1437 de 2011 (Congreso de la Republica de Colombia, 2011) que, excluía del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

En efecto, antes del año 2021, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, -encargada por la Constituyente para definir los conflictos de jurisdicción-, tenía establecido que,

en la controversia expuesta, debía acudirse a los criterios orgánico (funciones o labores desarrolladas por el empleado o por el trabajador en cumplimiento del contrato de prestación de servicios), o funcional, (naturaleza jurídica de la entidad, por ejemplo las Empresas Industriales y Comerciales del Estado), para definir la calidad de trabajador oficial o, de empleado público y así, establecer la jurisdicción competente en cada caso.

Sin embargo, todo ello cambió con el Acto legislativo 02 de 2015 “*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*” (Congreso de la Republica de Colombia, 2015), que en su artículo 17 derogó la facultad del Consejo Superior de la Judicatura de dirimir el conflicto de jurisdicción, debido a que ese instrumento a su vez derogó las competencias jurisdiccionales disciplinarias de esa Corporación, adjudicándoselas a la Corte Constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 14 de esa normatividad que, agregó un numeral 12 al artículo 241 de la Constitución Política.

Esa norma fue objeto de estudio de constitucionalidad por la Corte Constitucional en la sentencia C-285 de 2016 (Corte Constitucional de Colombia, 2016), oportunidad en la que se reprochó que la reforma introducida en el mencionado acto legislativo 02 de 2015 “desnaturalizaba la concepción original sobre la estructura de la Administración de Justicia prevista por el Constituyente”, porque, “las funciones del Consejo Superior de la Judicatura relativas a la resolución de los conflictos de competencias fueron trasladadas de manera injustificada e irreflexiva a la Corte Constitucional, que ahora debe asumir un rol que le es extraño, y que repercute negativamente en su misión de garantizar los derechos fundamentales y de garantizar la supremacía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico” (Corte Constitucional de Colombia, 2016, p.25)

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de esa norma, en el entendido de que, la atribución al Consejo Superior de la Judicatura en su sala disciplinaria de resolver los conflictos de jurisdicción, “resultaba incompatible con el nuevo modelo de administración y gobierno judicial, así como con el nuevo sistema disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama, introducidos por las demás disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015” (Congreso de la Republica de Colombia, 2015, p.99).

En ese contexto, la Corte Constitucional en el auto 492 de 2021 dirimió el conflicto de jurisdicción que se suscitó entre un Juzgado Administrativo y un Juzgado Laboral por la demanda que presentó un ciudadano que pedía se declarara la existencia de la relación laboral con el Estado presuntamente encubierta con la suscripción de contratos de prestación de servicios. En esa providencia afirmó que se apartaba del criterio establecido por el Consejo Superior de la Judicatura y estableció que la competencia en esos casos correspondía a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a partir de la siguiente regla de decisión:

Regla de decisión. La Corte determina que, de conformidad con el artículo 104 del CPACA (Congreso de la Republica de Colombia, 2011), 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.

Las implicaciones de orden sustancial y procesal de esta decisión serán desarrolladas en el acápite siguiente, sin embargo, desde ya puede decirse que, como lo alegó el demandante en la sentencia de constitucionalidad C-285 de 2016 (Corte Constitucional de Colombia, 2016), la atribución de dirimir el conflicto de jurisdicción no debió ser adjudicada a la Corte Constitucional porque ello, desconoce la especialidad de esa Corporación, a quien conforme lo

establecido en el artículo 241 de la Constitución Política corresponde su guarda y supremacía y no, la ejecución de atribuciones jurisdiccionales disciplinarias que estaban en cabeza de la extinta sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

De la cláusula de competencia en materia de la declaratoria de la existencia de relaciones laborales con el Estado encubiertas

Las relaciones de trabajo encubiertas representan una problemática que, a nivel nacional e inclusive internacional no ha encontrado una solución efectiva a pesar de que en distintos instrumentos jurídicos se ha procurado establecer políticas públicas que luchen contra esta modalidad; ejemplo de esto lo es, la recomendación No. 198 de la Organización Internacional del Trabajo- OIT (2006), que las define, “en el contexto de, por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica” (numeral b del artículo 4).

Como lo establece el instrumento jurídico internacional mencionado, las “relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas” se configuran cuando “un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica”, lo que conlleva a que el trabajador renuncie a los derechos o a parte de los derechos que se derivarían de una verdadera relación de trabajo.

En Colombia la mencionada figura tiene sustento legal tanto en el sector privado como público y si bien, es utilizada de manera legítima para los fines que fue creada, también lo es que, en el ámbito público, constituye, como lo define Villegas Arbelaez (2016), una para-administración, “son la mayoría de la administración pública”, que carece de los derechos

laborales que se derivan de una verdadera relación de trabajo. Esta figura es definida por este autor, a partir de las siguientes características:

La para-administración es una forma de subversión y desinstitucionalización del orden jurídico y administrativo. La cooptación de la administración para efectos de contratación incluyendo la de prestación de servicios, tuvo en la para-administración expresión significativa. El contratista generalmente hace poco y gana mucho, lo que, comparativamente, frente al empleado que debe hacerle el trabajo, ganando mucho menos, genera un clima enrarecido de discriminación y desestimulo que tiene minada la función pública (p. 387)

O también puede citarse lo señalado por Antunes (2001) como “subproletarización del trabajo”, así:

Pero, paralelamente, hay otra tendencia extremadamente significativa, marcada por la subproletarización del trabajo, bajo las formas de trabajo precario, parcial, temporario, subcontratado. “tercerizado”, vinculados a la “economía informal”, entre tantas modalidades existentes. Como dice Alain Bihr (1991:89), estas diversas categorías de trabajadores tienen en común la precariedad del empleo y de la remuneración; la desregularización de las condiciones de trabajo, en relación con las normas vigentes o acordadas, y la consabida regresión de los derechos sociales, así como la ausencia de protección y libertades sindicales, configurando una tendencia a la individualización extrema de la relación salarial (p. 56)

Pues bien, en el ordenamiento jurídico colombiano el numeral 3° del artículo 32⁶ de la Ley 80 de 1993 (Congreso de la Republica de Colombia, 1993), consagra la figura del contrato

⁶ ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. <Ver Notas del Editor> Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos

de prestación de servicios, el que se celebra entre personas naturales y el Estado, puntualmente para el desarrollo de actividades que no puedan llevarse a cabo con personal de planta o que requieran conocimientos especializados. Esta particularidad ha permitido que, mediante esa figura jurídica se encubran relaciones de trabajo, lo que como se dijo, implica la renuncia a los derechos que le corresponden a los trabajadores o empleados encubiertos y, por tanto, constituye una demanda para la administración de justicia en orden a develar la relación laboral subyacente.

Pues bien, la problemática planteada requiere de la declaratoria judicial de la existencia de la relación laboral, y por tanto, en punto a la jurisdicción que debería conocer de estas demandas, en el ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 104 de la ley 1437 de 2011 (Congreso de la Republica de Colombia, 2011), o también denominado código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -CPACA (en adelante CPACA), establece las reglas de competencia de los asuntos que son sometidos al conocimiento de los jueces administrativos; en su numeral 4° establece que, la jurisdicción conocerá de los **asuntos laborales que se susciten entre los servidores públicos y el Estado en virtud de la relación legal y reglamentaria**, esto de manera exclusiva, es decir que, al conocimiento del juez administrativo solamente se somete esta clase de controversias laborales.

Lo anterior es confirmado con lo normado en el artículo 105 de la mentada Codificación, en la que se establecen las excepciones a esa cláusula de competencia y específicamente en el

en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

<Apartes subrayados CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES> Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

numeral 4° que dispone que, la jurisdicción contencioso administrativa no conoce de **“conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales”**⁷.

Los trabajadores oficiales son definidos por el artículo 5° del decreto 3135 de 1968 y por el artículo 2.2.5.1.1. del decreto 1083 de 2015, como aquellos que se dedican a labores de “construcción y sostenimiento de obras públicas”, pero también lo son, las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado⁸

Conforme con lo anterior, las controversias que se susciten entre los trabajadores oficiales y el Estado son competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral pues se encuentran mediadas por un contrato de trabajo, lo que, como se dijo, excluye la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme lo establecido en el artículo 105 numeral 4° del CPACA.

Ahora bien, el artículo 2° numeral 1° del decreto ley 2158 de 1948 o también denominado Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, dispone que, la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce, entre otros de los “conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo”, esto implica que, las controversias que se susciten en torno a la existencia o no, de un contrato de trabajo serán competencia del Juez laboral.

Sin embargo, el panorama expuesto no es tan diáfano pues se presentan eventos en los cuales, el trabajador en realidad había suscrito un contrato de prestación de servicios (Artículo 32 ley 80 de 1993) (Congreso de la República de Colombia, 1993), pero, estaba desarrollando

⁷ “Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos: (...) 4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales (...)” (énfasis añadido).

⁸ La ley 489 de 1998 en su artículo 84 las define así “ARTICULO 85. EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado (...)”.

actividades propias y permanentes de la Entidad, lo que ha sido llamado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como, “*contrato realidad*”, pues mediante la acción judicial se devela la relación laboral encubierta con fundamento en el principio de primacía de la realidad sobre las formas de trabajo⁹.

La figura anterior encuentra asidero en el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo (Congreso de la República de Colombia, 1951) que dispone que, “[s]e presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo”.

Así, el contrato realidad surge de la presunción de derecho que establece que, basta con demostrar la prestación personal del servicio. Sobre esto Avendaño Murillo (2010) ha señalado que,

Esta es una presunción legal que, por lo tanto, admite prueba en contrario, cuya carga está en cabeza del empleador, quien debe probar que no existió subordinación jurídica: continuada dependencia del trabajador a disposición del empleador, sino solamente una subordinación genérica propia de un contrato de tipo civil o comercial. No obstante, el trabajador tendrá que demostrar el hecho indicador de la relación de trabajo que es la prestación efectiva del servicio (pp. 72-73).

Esa controversia judicial ha sido analizada por la jurisprudencia de algunas de las Cortes de cierre del sistema judicial colombiano, esto es, por el Consejo de Estado, por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral y, por la extinta sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura desde distintas ópticas, las que se expondrán a continuación.

⁹ En la sentencia C-555 de 1994, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional señaló que, la prestación efectiva de trabajo es suficiente para configurar la relación laboral, “*sin reparar en la voluntad de las partes o en la calificación o denominación que le hayan querido dar al contrato*”

Postura del Consejo de Estado

Como se dijo, la definición de trabajador oficial resultaba problemática y por ello, era menester que se establecieran criterios definitorios teniendo en cuenta que, de allí se deriva la asunción de la competencia por la Jurisdicción laboral o, por la contencioso administrativa.

Así las cosas, la Sección Segunda del Consejo de Estado (2020) acudió a la fórmula denominada “criterio orgánico y funcional”, así estimó que, la diferencia entre el empleado público y el trabajador oficial radicaba en que, si la entidad empleadora era un ministerio, departamento administrativo, superintendencia y establecimiento público (art. 1° decreto 1848 de 1969), se estaba en presencia de un empleado público según el criterio orgánico, salvo, si se dedicaba a actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas, que, sería el criterio funcional.

Ahora, si se trataba de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta, según el criterio orgánico, serían empleados públicos si se trabaja de cargos de dirección, confianza y manejo, mientras que, según el criterio funcional, serían trabajadores oficiales todos los demás, dado que, éstas “están compuestas principalmente por trabajadores oficiales”.

En el evento mencionado la Subsección de la Corporación mencionada estableció que, la demandante ostentó la calidad de trabajadora oficial porque, se desempeñaba en una empresa industrial y comercial del Estado (Empresa de Puertos de Colombia), porque, se vinculó mediante un contrato de trabajo y, porque, el hecho de haberse desempeñado en un cargo que se había denominado “jefe de nómina”, no significaba que hubiese adquirido la calidad de empleada pública.

A ese efecto recordó que, la forma de vinculación de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales era diferente en cada caso porque, “el empleado público se une al Estado mediante una relación legal y reglamentaria mientras que los trabajadores oficiales lo hacen a través de contrato de trabajo”.

En un asunto de similares contornos fácticos al mencionado, la citada Corporación (Consejo de Estado, 2018), al advertir que, la demandante ostentaba la calidad de trabajadora oficial por cuanto laboraba en una empresa Industrial y Comercial del Estado (criterio orgánico) y, porque, las funciones que desempeñaba “no se trataba de aquellas denominadas «de dirección o confianza»” (criterio funcional), estableció como consecuencia, la prosperidad de la excepción de falta de jurisdicción en virtud de lo establecido en el numeral 1º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, que dispone que, “le corresponde al juez ordinario dirimir los conflictos originados del contrato de trabajo”, y, por ello, remitió al expediente a esa Jurisdicción para que allí se continuara con su trámite.

Inclusive en pronunciamiento anterior al citado, la mencionada Corporación (Consejo de Estado, 2016) señaló que, la Jurisdicción Contencioso Administrativa no conocía de “los actos que tengan origen en un contrato de trabajo, regla que responde a la naturaleza del vínculo laboral”, pero además que, no resultaba “relevante la condición de entidad pública de la empleadora, pues de ser así no tendría razón de ser la exclusión dispuesta en el numeral 4 del artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Congreso de la Republica de Colombia, 2011) respecto de un asunto que, en atención a la calidad de las partes, sería de conocimiento del juez administrativo”.

Agregó que la competencia no se determinaba por la imputación de responsabilidad que realizara la parte demandante, sino que, era menester que, “la materia objeto de debate no

corresponda a ninguna de aquellas que, por disposición legal, se encuentran excluidas de su conocimiento, tales como las relacionadas con las controversias emanadas de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales”.

Como se expuso, el Consejo de Estado tenía establecido la aplicación irrestricta del numeral cuarto del artículo 105 del CPACA que consagra la excepción para la Jurisdicción Contencioso Administrativa de asumir el conocimiento de los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

Postura de la Corte Suprema de Justicia

La Sala de Casación Laboral de esa Corporación (Corte Suprema de Justicia, 2008), en consonancia con lo expuesto, señaló que, esa Jurisdicción se encontraba “instituida para conocer de los conflictos jurídicos emanados directamente del contrato de trabajo, sean de carácter particular o de carácter oficial”; agregó que, en orden a definir, “no toda relación de dependencia y subordinación puede asimilarse a un contrato de trabajo”, pues existen, -agregó-, otras modalidades de vinculación que, si bien comparten algunos “rasgos comunes con la estrictamente laboral”, se gobiernan por otras pautas, como es el caso, de la relación legal y reglamentaria, “cuyos conflictos, incluso los derivados del principio de primacía de la realidad, deben ser resueltos por la jurisdicción contencioso administrativa”.

En pronunciamiento posterior (Corte Suprema de Justicia, 2023a) reiteró que, los trabajadores oficiales eran aquellos que se desempeñaban en las empresas industriales y comerciales del Estado, que **i)** habían sido vinculados mediante contratos de trabajo, **ii)** que ejerzan cargos no directivos, “destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria o de servicios generales”, por lo que, quienes pretendieran la declaratoria de la existencia de la

relación laboral, debían “demostrar que desempeñaron funciones relacionadas con dichas actividades”, dado que, de lo contrario, conduciría a que, “irremediablemente, por regla general el servidor se catalogue como «empleado público»”.

La Corporación en cita (Corte Suprema de Justicia, 2023b) enfatizó en el último de los criterios mencionados, esto es, en las labores desempeñadas por el demandante a efectos de considerarlo o no, trabajador oficial, labor que le corresponde al juez del trabajo. En este sentido estableció que, las *funciones de conservación de obra pública*, propias de los trabajadores oficiales, eran las *«inherentes y, por ende, esenciales tanto en el corto como en el largo plazo para garantizar la funcionalidad real de su infraestructura, de tal forma que, de su ausencia, el resultado lleve al colapso de la misma»* (Corte Suprema de Justicia, 2017).

Pero además de lo anterior, que corresponden a la *“fabricación y montaje de la obra y también lo que implique mantenerla en condiciones aptas para ser utilizada para sus fines especiales”*, y que, si bien comprendían aquellas “eminente materiales de *«pico y pala»*, sino también intelectuales” (Corte Suprema de Justicia, 2018).

En esa providencia precisó también que, la diferenciación entre, empleados públicos y trabajadores oficiales encontraba su justificación en la circunstancia que, los últimos prestan el servicio en condiciones particulares, “lo cual les permite la negociación de sus condiciones laborales” o, también que, “no es conveniente que sus condiciones laborales estén fría y rígidamente fijadas en la ley y los reglamentos adoptados unilateralmente por el Estado, sino que, por el contrario, exista cierta flexibilidad, reflejada en la posibilidad de que estos servidores negocien sus condiciones de empleo, a través del contrato de trabajo, convención o pacto colectivo”.

Como corolario, la jurisprudencia de la Corporación en cita tiene establecido que, los asuntos que se ventilen ante la jurisdicción laboral y, que tengan por objeto debatir temas relacionados con la relación legal y reglamentaria deben ser remitidos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para lo cual, el juez debe adoptar las medidas de saneamiento correspondiente y remitir las diligencias para este efecto, pues ésta última es la competente en esa materia (Corte Suprema de Justicia, 2003).

Postura del Consejo Superior de la Judicatura

De conformidad con lo establecido en el numeral 6° del artículo 256 de la Constitución Política de Colombia (1991), al Consejo Superior de la Judicatura correspondía, entre otras funciones la de dirimir los conflictos de competencia que concurrieran entre las distintas jurisdicciones.

Sin embargo, ese artículo fue derogado inicialmente por el acto legislativo 02 de 2015 (Congreso de la Republica de Colombia, 2015) y confirmado con la declaratoria de inexequibilidad que del artículo 17 de este último instrumento realizó la Corte Constitucional en la sentencia C-285 de 2016 (Corte Constitucional de Colombia, 2016), atribuyendo tal función a la Corte Constitucional en el artículo 14 del mencionado Acto legislativo.

En todo caso, teniendo en cuenta que, antes de su derogatoria, el mencionado Consejo Superior de la Judicatura tenía a su cargo la función de dirimir el conflicto de competencia entre distintas jurisdicciones como es el caso en estudio, se procederá a reseñar la postura que sostuvo esa Corporación en la materia.

En primer lugar, señalaba que, la jurisdicción laboral tenía plenamente definida su competencia para efectos de resolver conflictos de naturaleza laboral, conforme lo establecido en los artículos 1 y 2 de la ley 712 de 2001 (Congreso de la Republica de Colombia, 2001).

Como segundo derrotero tenía establecido que, para poder definir la vocación legal del entonces demandante, esto es, si se trataba de trabajador oficial o, de empleado público, era necesario acudir a la naturaleza jurídica de la entidad demandada (criterio orgánico) y, las funciones asignadas y ejecutadas (criterio funcional).

Conforme con lo anterior concluía que, correspondía a la Jurisdicción Contencioso Administrativa dirimir las controversias entre el Estado y los servidores públicos que, tuvieran una relación legal y reglamentaria, mientras, que a la Jurisdicción Laboral concernía este mismo tipo de controversias, pero si el otro extremo lo ocupaba un trabajador oficial¹⁰.

La posición de la extinta Corporación atendía a los criterios mencionados y daba especial énfasis a las funciones desempeñadas por el demandante, esto es, si se trataba de aquellas que tenían que ver con la construcción y sostenimiento de obras públicas, en la forma mencionada en las providencias que se citaron de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Esto se aprecia en los autos del 18 de mayo de 2016 (Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria, 2016) y del 13 de diciembre de 2018 (Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria, 2018) e inclusive del 5 de noviembre de 2020, oportunidades en las que, dirimió el conflicto, adjudicando la competencia del asunto a la Jurisdicción Contencioso Administrativa porque estimó que las funciones del entonces demandante correspondían a las de un empleado público, mientras que en el último caso, estimó

¹⁰ Auto del 2 de octubre de 2019, rad. 11001010200020190092100, y además revisar entre otras, autos de 18 de septiembre de 2013, rad. 2069, M.P. José Ovidio Claros Polanco, y de 23 de marzo de 2017, rad. 12685-30, M.P. Julia Emma Garzón de Gómez.

que, al haber desempeñado el demandante la funciones de un trabajador oficial, el conocimiento del asunto correspondía a la Jurisdicción Laboral.

Del recuento hecho puede concluirse que, hasta el año 2021 en los asuntos en los que se ventilaba la pretensión del reconocimiento de la relación laboral entre un trabajador oficial y el Estado, **su competencia era definida a partir de los criterios orgánico y sobre todo funcional y, a partir de allí, se establecía si el conocimiento correspondía a la Jurisdicción Contenciosa o, a la Jurisdicción Laboral.**

Auto 492 de 2021 de la Corte Constitucional

Sin embargo, todo ello cambió con la regla de decisión que la Corte Constitucional estableció en el auto 492 del 11 de agosto de 2021 (Corte Constitucional, 2021a), en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 14 del acto legislativo 02 de 2015 que le adjudicó la función de resolver los conflictos entre distintas jurisdicciones.

El asunto sometido a su conocimiento aludía al conflicto de jurisdicción entre el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto y el Juzgado Laboral de Tumaco, suscitado a partir de la demanda de un trabajador que reclamaba al municipio de Tumaco el reconocimiento de la relación laboral, - a su parecer-, existente entre ellos. Para fundamentar esto alegó que se había desempeñado como celador, mediante sucesivas órdenes de prestación de servicios, sin que se le reconocieran las prestaciones sociales, ni los aportes a seguridad social por más de 11 años.

Para resolver lo anterior la Corte inició su análisis partiendo de la premisa de 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”**, es decir, las

órdenes de prestación de servicios y, la reclamación que, en sede administrativa presentó el entonces demandante para que le fueran reconocidos sus derechos.

Agregó que la demanda inicialmente presentada lo fue ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que estimó que el asunto debía ser de su conocimiento porque, “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”

Afirmó además de manera enfática que, lo que se pretendía en este caso era la revisión de la legalidad de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el entonces demandante y el municipio de Tumaco, esto es, “la naturaleza no laboral del contrato de prestación de servicios”, en los términos del numeral 3° del artículo 32 de la ley 80 de 1993 (Congreso de la Republica, 1993). Preciso que, lo relevante en este caso era establecer, “si se celebró un contrato de prestación de servicios o si, por el contrario, se configuró realmente una vinculación laboral”.

Con fundamento en esto decidió que, conforme lo establecido en el artículo 104 del CPACA, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa era la competente porque, a su juicio, la controversia giraba en torno a un contrato en el que estaba involucrado una entidad pública y porque, además se trataba de un contrato estatal porque una de las partes era una entidad pública.

Pero además de lo anterior decidió apartarse del precedente desarrollado por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para afirmar que, **i)** cuando exista certeza de la existencia del vínculo laboral y no se discute la subordinación entre la entidad pública, y el trabajador, podía acudir a la definición a partir de los criterios funcional y orgánico, ya descritos. a efectos de establecer la jurisdicción competente.

Sin embargo, precisó que esa regla no podía ser aplicada cuando el objeto de la controversia fuera precisamente el reconocimiento del vínculo laboral y el consecuente pago de las acreencias, derivadas de la aparente celebración indebida de los contratos de prestación de servicios con el Estado.

Fundamentó lo anterior, señalando que en este evento lo que se evalúa es i) la actuación desplegada por las entidades públicas en la suscripción de los contratos de naturaleza distinta a una vinculación laboral, y ii) porque adicionalmente, la única autoridad judicial que es competente para validar si la labor contratada corresponde a una función que no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializado es el juez contencioso administrativo.

Agregó que en su función de juez del conflicto jurisdiccional no le correspondía la definición de las funciones desempeñadas por los contratistas del Estado, sino que esto era una labor que debía cumplir el juez contencioso administrativo, en el examen de fondo de la controversia. Con fundamento en esto, estableció que la jurisdicción competente para resolver el litigio se encuentra en debate durante toda la controversia, por ello “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”.

Según el parecer de la Corte, la definición de las funciones desempeñadas por el trabajador o por el empleado en sede del conflicto de jurisdicción, haría que la jurisdicción adjudicada al encontrar que las funciones no eran las descritas o las mencionadas en la providencia que resolvió el conflicto de jurisdicción, reenviaría nuevamente el expediente a la jurisdicción opositora, y así sucesivamente, sin que se llegara a ninguna decisión. Por esto, afirmó que, con esta decisión, **“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”.

Con fundamento en todo lo anterior, la Corte, emitió la regla de decisión consistente en lo siguiente:

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.

Como aspecto relevante debe adicionarse que, la Corte no estableció un régimen de transición o un modo de aplicación de la mencionada regla de decisión, es decir, si se trataba de aplicación inmediata para los procesos que estaban en curso o debía aplicarse a futuro a las demandas presentadas, circunstancia que vulneró los derechos al juez natural o predeterminado, a la confianza legítima y al acceso a la administración de justicia de las personas que, habían presentado sus demandas y se estaban tramitando ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral y, de manera repentina fueron enviadas a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero además, esa transgresión se mantiene para las demandas que se presentaran con posterioridad ventilando la controversia mencionada porque, -como se ha dicho-, ésta no corresponde a la especialidad del Juez administrativo, sino al Juez laboral.

Pues bien, a modo de contextualización se desarrollarán de manera breve los derechos que han resultado vulnerados por la regla de decisión mencionada y, luego de ello, se presentará

la comparación procesal y sustancial de los regímenes legales de cada jurisdicción para finalmente presentar las conclusiones que resuelven el problema jurídico planteado.

Del principio y derecho al juez natural

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia (1991) consagra el derecho al debido proceso, el que, constituye un “sistema de garantías procesales, dentro de las cuales se encuentra el principio del juez natural”; según el cual, “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez natural o tribunal competente y con observancia de plenitud de las formas propias de cada juicio” (Corte Constitucional de Colombia, 2014. Sentencia T-916-2014,).

El mencionado principio también ha sido desarrollado en distintos instrumentos legales internacionales, como es el caso, de la Convención Americana de Derechos Humanos (1978) que, en su artículo 8° establece que, “1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (p. 4).

Doctrinalmente, Díez- Picazo Giménez (1991) señala que, el principio del juez natural o, del “juez ordinario”¹¹ como él lo denomina, lleva inmersa una garantía formal, que sería,

¹¹ “Como primera aproximación, y empezando por lo que no significa, juez ordinario no equivale a juez natural. Para quienes defienden la autonomía del concepto de juez natural, éste no es sólo el predeterminado por la ley, sino el que, además, resulta más idóneo o adecuado para realizar el enjuiciamiento. El caso más claro, según los defensores de esta idea, de naturalidad o idoneidad del juez sería el *forum delicti commissi*, esto es, la vinculación al territorio en la persecución y enjuiciamiento de los delitos. La idea de juez natural supone, en este sentido, un plus respecto de la predeterminación legal, puesto que no se limita al aspecto formal del rango y preexistencia de la norma determinadora del juez, sino que implica un mayor límite al legislador, al imponer un cierto contenido sustancial a dicha norma”.

conforme lo dicho, la predeterminación del juez, pero a su vez también, una sustancial que, “consiste en que la competencia venga atribuida al juez que posee una mejor o mayor idoneidad para conocer cada caso” (p. 80)

Lo anterior no se materializa solo con la consagración constitucional del principio al juez natural sino que, como lo afirma Fossas Espadaler (2016) requiere de la “existencia de una organización judicial y de unas normas procesales que garanticen a los ciudadanos que su causa será conocida por un concreto tribunal jurisdiccional preexistente y determinado de acuerdo unas normas previas al caso” (p. 9).

A nivel jurisprudencial la Corte Constitucional ha definido el principio del juez natural, a partir de los elementos que lo integran, de una parte, la especialidad, entendida como, que, “el legislador deberá consultar como principio de razón suficiente la naturaleza del órgano al que atribuye las funciones judiciales” (Fossas Espadaler, 2016, p. 9).

Sobre esta materia apunta Gimenez Diez- Picazo (1991) que, el *reparto especializado*, “conduce a que el órgano jurisdiccional afectado por ella conozca solamente de una parte de los asuntos que entran en el ámbito legal de su competencia y a que los otros órganos jurisdiccionales con idéntica competencia no puedan conocer en absoluto de parte de los asuntos para los que- teóricamente son competentes” (p. 84), e inclusive avanza al señalar que, el referido reparto especializado cumple, “la misma función que una norma de competencia objetiva por razón de la materia”.

La Corte Constitucional ha señalado que, otro elemento de la figura del juez natural lo constituye la predeterminación legal, que a su vez se define a partir de sus características. Estas aluden a que el **i)** órgano judicial haya sido creado previamente por la ley, **ii)** además que, la competencia le haya sido atribuida previamente al hecho sometido a su decisión, **iii)** que no se

trate de un juez integrado a una estructura jurisdiccional (*ex post*) o, que hay sido establecido únicamente para el conocimiento de un asunto determinado (*ad-hoc*), y finalmente, que, **iv**) “que no se someta un asunto a una jurisdicción especial cuando corresponde a la ordinaria o se desconozca la competencia que por fuero ha sido asignada a determinada autoridad judicial” (Corte Constitucional de Colombia, 2014b).

Este elemento resulta problemático en orden a establecer el *momento* en que debe considerarse la predeterminación del juez. Sobre esto, Giménez Diez- Picazo (1991) afirma que, no es cierto que, ella implique “la irretroactividad de las normas de competencia”, sino que más bien atiende a la ultra- actividad, en el entendido que, “la norma de competencia- incluso derogada- habría de aplicarse respecto de los procesos en curso”, pero además señala lo siguiente:

La predeterminación comporta la ultra-actividad de las normas relevantes a estos efectos y, en principio, la prohibición de que las normas que se aprueben se apliquen a procesos en curso. En segundo lugar, la predeterminación implica cierta calidad en el contenido de las normas que permitan identificar al juez, en el sentido de prohibir la atribución de potestades discrecionales a órgano alguno, con la única excepción de las atribuciones de gobierno del CGPJ.

Lo anterior se acompasa con la definición que, Couture (1991), citado por López Blanco, 2005) expresa de la figura de la competencia, al señalar que, es una “medida de jurisdicción”, por lo que puede predicarse de todos los jueces, sin embargo “no todos tienen competencia para conocer de un determinado asunto”, por esto, “un juez competente es, al mismo tiempo un juez con jurisdicción, pero un juez incompetente es un juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de la jurisdicción atribuido a un juez” (p. 191).

Ahora bien, la determinación de esa organización es una reserva legal, según la cual, la “constitución de los órganos judiciales, sus competencias, su régimen orgánico o su composición deben realizarla la “ley” (Couture 1991, citado por López Blanco, 2005, p.13), es decir el Legislador y ello a su vez encuentra su justificación en el hecho de que, así se evita la intromisión de los restantes poderes, como sería el caso de la potestad reglamentaria del Gobierno y, las facultades de gobierno de los tribunales.¹² Así, la reserva legal asegura que, la competencia de los jueces sea atribuida por criterios generales legalmente predeterminados, como lo afirma (Sánchez Yllera, 2008, citado en Fossas Espadaler, 2016, p. 24):

Efectivamente, de poco valdría contar con Jueces independientes de los demás poderes del Estado si su competencia sobre un asunto concreto no les viniera atribuida por criterios generales legalmente predeterminados, sino mediante decisiones ad hoc o post factum adoptadas por órganos gubernativos o legislativos que pudieran hacerlo tomando como base cualquier grado de discrecionalidad.

Sobre la necesidad de las formas procesales y de la garantía de su aplicabilidad, Chiovenda (1925) afirma que, “difícil problema de legislación procesal es el de determinar si las normas deben ser señaladas por la ley o si debe dejarse al arbitrio del juez regularlas en cada caso, según las exigencias del momento. En la mayor parte de las leyes, prevalece el primer sistema como el que mas garantías ofrece a los litigantes”, continúa afirmando que, ello puede constituir “un medio poderoso de simplificación procesal” (p. 110).

¹² Sobre esto, Fossas Espadaler (2016) afirma, “Convendría empezar por la llamada a la “ley” para la predeterminación del juez, contenida en el art. 24.2 CE, considerada normalmente el aspecto formal del derecho al juez legal pues garantizaría que el órgano judicial competente debe fijarse por la norma emanada del Parlamento a través del procedimiento legislativo, quedando fuera del alcance de la potestad reglamentaria y las facultades de gobierno de los tribunales”.

Pero además de lo anterior, la Corte Constitucional, ha señalado que, el principio del juez natural es además un “instrumento necesario de la rectitud en la administración de justicia”, pues exige que, la naturaleza de funcionario judicial se mantenga inalterada, es decir que, “previamente se definan quiénes son los jueces competentes, que los mismos tengan carácter institucional y que una vez asignada debidamente la competencia para conocer un caso específico, no les sea revocable el conocimiento del caso, salvo que se trate de modificaciones de competencias al interior de una determinada institución” (Corte Constitucional de Colombia, 2015, Sentencia C-328 de 2015 que cita, a su vez, la Sentencia T-058 de 2006, reiterada en la Sentencia C-594 de 2014)

Agrega la Corporación en cita que, el principio del juez natural comporta una doble garantía, **i)** el usuario de la administración de justicia porque, le asegura el derecho a ser juzgado por una autoridad judicial previamente establecida “evitándose la posibilidad de crear nuevas competencias distintas de las que comprende la organización de los jueces” (Corte Constitucional de Colombia, 2002, Sentencia C-200 de 2002, reiterada en la Sentencia C-594 de 2014, entre otras) y, de otro lado para, **ii)** la propia Rama Judicial porque, “impide la violación de principios de independencia, unidad y ‘monopolio’ de la jurisdicción ante las modificaciones que podrían intentarse para alterar el funcionamiento ordinario” (Corte Constitucional de Colombia, 2002, Sentencia C-200 de 2002).

Como corolario puede hablarse de lo que la Corporación citada denomina *principio de asignación eficiente de competencias*, que, alude a un elemento intrínseco al principio de calidad en la prestación del servicio público de administración de justicia (Corte Constitucional de Colombia, 2013, Sentencia C-156-13), pues, “[l]a administración de justicia no sólo reclama un juez conocedor de la problemática sobre la cual debe emitir sus fallos, de juicio sereno, recto en

todo sentido, con un acendrado criterio de lo justo, sino también de un juez objetiva e institucionalmente libre”¹³.

Derecho- Principio a la confianza legítima

Este principio ha sido definido por Ponce de León Solís (2014) como el límite a “la actividad del poder público, para impedir que éste destruya sin razón suficiente la confianza que su actuación haya podido crear en los ciudadanos sobre la estabilidad de una determinada situación jurídica” (Sanz Rubiales, 2000, citado por Ponce de León Solís, 2014, p. 99). Sobre todo, se relaciona con la prohibición de la “invalidación de actos administrativos favorables”, por lo que, “quien haya confiado en la aparente legalidad del acto no debe quedar en una situación peor que la que gozaría si aquél no hubiese sido dictado” (García Luengo, 2002, citado por Ponce de León Solís, 2014, p. 387).

Pero además de lo anterior, el mentado principio se predica también de la actividad del Legislador pues, “brinda tutela a las expectativas que los particulares se han formado a partir de determinados marcos regulatorios que, claramente, han fomentado ciertos cursos de acción e inducido a confiar en su estabilidad” (Ponce de León Solís, 2014, p. 433) Por esto, el respeto a dicha garantía exige que, “la modificación de dichos marcos regulatorios impone al legislador la previsión de un régimen transitorio o de medidas compensatorias, que permitan a sus destinatarios adaptar su conducta y ajustar sus expectativas a la nueva normativa”¹⁴

¹³ Ver Sentencias C-141 de 1995, C-473 de 1999, C-1641 de 2000, entre otras.

¹⁴ Nota del texto de Ponce de León, Sobre las diversas medidas, normativas y no normativas, que pueden emplearse para eliminar la "imprevisibilidad normativa" en la jurisprudencia comunitaria, así como su alcance respecto del legislador (Ponce de León Solís, 2014). Véase Sanz Rubiales (2000).

La Corte Constitucional en la sentencia C- 131 de 2004 analizó este principio a la luz de la situación del cambio de normas, caracterizándolo como, “el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar”, es decir que, “debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas”, en decir de la Corte (Corte Constitucional, 2004a), se trata de proteger las meras expectativa “en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente”¹⁵, por ello, -prosigue la sentencia-, “el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación”

Pero además de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, el principio de confianza legítima se fundamenta a su vez en el principio de la buena fe, en la seguridad jurídica y en el interés general, “en la medida en que el administrado, a pesar de encontrarse ante una mera expectativa, confía en que una determinada regulación se mantendrá” (Corte Constitucional, 2004b).

En el ámbito de la actividad judicial se predica también la aplicación de este principio, “irradiando la actividad”, al afirmar que, “la interpretación judicial debe estar acompañada de una necesaria certidumbre, y que el fallador debe abstenerse de operar cambios intempestivos en la interpretación que de las normas jurídicas venía realizando” (Corte Constitucional, 2003).

Finalmente, en la actividad legislativa no supone que, no puedan ser modificadas las leyes existentes, yendo en contra del principio democrático, “petrificando el sistema jurídico”, pero

¹⁵ Asunto Holtbecker, en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 77. En este fallo el Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima se definía como la situación en la cual se encuentra un ciudadano al cual la administración comunitaria, con su comportamiento, le había creado unas esperanzas fundadas de que una determinada situación jurídica o regulación no sería objeto de modificación alguna (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 17 de diciembre de 1992)

que en esencia implica los mismos alcances descritos (Corte Constitucional de Colombia, 2002b).

Derecho al acceso a la administración de justicia

El artículo 229 de la Constitución Política define este derecho como la garantía con la que cuentan las personas para acceder a la administración de justicia, es decir, la “garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia” (Sentencia C-836 de 2001, citado por Corte Constitucional, 2023), pero, además, es un “presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales” (Corte Constitucional de Colombia (2016b).

En punto a la materialización de este derecho en el contexto de los cambios de jurisprudencia, la Corte Constitucional señaló que, el precedente jurisprudencial tiene por “objetivo principal asegurar la confianza legítima y la seguridad jurídica de los administrados, de manera que los preceptos normativos sean empleados uniformemente frente a casos semejantes (Corte Constitucional de Colombia, 2016c). Es así como el precedente debe ser atendido de manera general e inmediata¹⁶ en sentido horizontal¹⁷ y vertical¹⁸.

¹⁶ Sobre la aplicación en el tiempo del precedente, en la sentencia T-044 de 2022, la Corte aclaró que “*la jurisprudencia contencioso administrativa y ordinaria coinciden en que, por regla general, no es posible otorgar efectos retroactivos a las sentencias (...). Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló que ‘la retroactividad del precedente viola la cláusula de Estado de Derecho y el deber general del Estado de respeto a las garantías judiciales, debido proceso, libertad e igualdad y, por contera, a la confianza legítima creada de manera objetiva por las autoridades estatales en el desarrollo de sus actos’.* Así, salvo en material penal, está proscrito el carácter retroactivo del precedente. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia excepcional que les asiste a los jueces de disponer expresamente lo contrario, siempre que la ley los habilite para tales fines, como ocurre con las sentencias proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en desarrollo del control abstracto de constitucionalidad, cuyos efectos pueden ser modulados retroactivamente, en ejercicio de la potestad que establece el artículo 45 de la Ley 270 del año 1996”.

¹⁷ Hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por los jueces de igual jerarquía (SU-406 de 2016).

¹⁸ Apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción. (SU-406 de 2016).

Sin embargo, precisa la Corte que, a la luz del derecho al acceso a la administración de justicia, el precedente fijado por un órgano de cierre no puede pasar por alto el contenido material de la igualdad, que implica que cada situación sea observada a la luz de las circunstancias particulares¹⁹.

Con fundamento en las razones mencionadas, la Corporación en cita concluyó lo siguiente:

“27. En criterio de la Sala Plena, lo expuesto permite concluir que las autoridades judiciales tienen el deber de: i) verificar si la aplicación de la nueva regla sacrifica intensamente las garantías procesales y/o sustanciales; ii) valorar los parámetros vigentes de forma compatible con los principios constitucionales y iii) adoptar medidas y/o mecanismos que procuren salvaguardar el derecho de acceso a la administración de justicia de los sujetos procesales y de los potenciales accionantes, especialmente de aquellos que obraron con la confianza legítima del cumplimiento de reglas jurisprudenciales que fueron modificadas y que requieren de un lapso de tiempo para adaptarse a las nuevas reglas jurisprudenciales”.

Según la Corporación lo anterior se materializa con la adopción de “pautas que procuren el menor sacrificio posible de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima y el derecho de acceso a la administración de justicia”, es decir, con el establecimiento de ciertas reglas de transición.

¹⁹ En la Sentencia SU-406 de 2016, la Corte explicó en que la aplicación de la jurisprudencia, “*deben tenerse en cuenta las condiciones sustanciales y procesales de cada caso para evitar que, so pretexto de la aplicación formal del precedente, se desconozcan derechos fundamentales*”. De modo que, “*la aplicación de la jurisprudencia debe atender las situaciones particulares del caso, para que, cuando éstas lo ameriten y con una adecuada sustentación, el operador judicial adopte las medidas necesarias para que la aplicación del precedente se corresponda con la garantía de los derechos fundamentales de los sujetos procesales*”.

Comparación sustancial y procesal

Como se dijo, la regla de decisión de la Corte Constitucional a la que se ha hecho referencia resulta problemática a efectos de adelantar el trámite de la pretensión de la declaratoria de la existencia de la relación laboral con el Estado, ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Para demostrar lo anterior, se compararán algunos elementos de los procedimientos laboral y contencioso administrativo y algunas figuras de orden sustancial del derecho laboral y del derecho contencioso administrativo, lo que permitirá visualizar los inconvenientes sustanciales y procesales de la aplicación de la regla.

Comparación procesal

Para empezar, debe puntualizarse en la especialidad de cada una de las jurisdicciones implicadas en el citado conflicto negativo de jurisdicción. Así, en primer lugar, se tiene a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, la que, según los mandatos del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo (Congreso de la Republica de Colombia, 2001), se ocupa, entre otros asuntos de los **i) conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo, ii) las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral, iii) la suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical, iv) las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos, v) las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los**

empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos. En síntesis, **las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del trabajo, oficiales y particulares** (art. 3 Código Sustantivo del Trabajo, 1951).

Por su parte, la Jurisdicción Contencioso Administrativo se ocupa 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, conforme lo dispuesto en el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Congreso de la Republica de Colombia, 2011).

Lo anterior es relevante en la medida que, la distribución correcta de cargas entre los jueces de las distintas especialidades es una manifestación de la jurisdicción del Estado que, a su vez, es un instrumento para el correcto ejercicio de las facultades soberanas de éste²⁰. En tal sentido, el Legislador, al haber establecido a la Jurisdicción Laboral como la competente para conocer de las controversias que se susciten en torno al **contrato de trabajo**, y de otro lado, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa como, la competente para **juzgar la actividad de la administración**, permite arribar a la primera conclusión, esto es, que el escenario natural pero sobre todo el establecido por el Legislador, para ventilar la pretensión de la declaratoria de la

²⁰ En la sentencia AL2535-2023 del 28 de junio 2023, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia señaló, a propósito de la definición de jurisdicción y competencia, lo siguiente:

“A su vez, la jurisdicción es la representación de la unidad del Estado, siendo está indivisible e inalienable y encontrando su medida y distribución en la competencia, como instrumento para el correcto ejercicio de las facultades ostentadas por el poder soberano.

Así las cosas, resulta válido sostener que la competencia se erige como el mecanismo de reglamentación del ejercicio de la jurisdicción, cuyo único propósito es repartir correctamente las cargas entre los jueces de las distintas especialidades en cada etapa o instancia procesal, teniendo en consideración factores tales como los sujetos, la materia, la cuantía y el territorio”.

existencia de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores oficiales es la jurisdicción laboral.

Para ser más precisos, “es el juez laboral el competente para declarar la existencia de un contrato de naturaleza laboral”²¹, tal y como lo dejó sentado la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en un asunto de contornos fácticos similares a lo estudiados, es decir en una controversia suscitada en torno a un trabajador oficial y el Estado.

Lo anterior permite cuestionar el argumento esgrimido en el pluricitado auto 492 de la Corte Constitucional cuando señala que, “en los casos en 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”, pues, **“solo 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”**, puede acudirse a los criterios funcional (funciones desempeñadas por el trabajador o empleado) y, orgánico (naturaleza de la entidad a la que se encontraba vinculado).

²¹ En sentencia 26892 del 12 de septiembre de 2006, la mencionada Corporación, al estudiar el caso de una persona vinculada al extinto Instituto de Seguros Sociales (ISS), inicialmente vinculada como trabajadora oficial y, posteriormente en virtud de lo dispuesto en el decreto 1750 de 2003 mutó su calidad a empleada pública, señaló lo siguiente:

“2º) Ahora, como la demandante continuó laborando después de la escisión, es claro que pasó de ser trabajadora oficial a empleada pública, sin que su relación sufriera solución de continuidad, y en virtud del artículo 18 del citado decreto se deben respetar los derechos adquiridos a la fecha de la mencionada escisión. Entonces, cualquier diferendo que se presente con posterioridad al 26 de junio de 2003, es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competente para conocer de ello, se itera, pues a partir de allí ostentó la calidad de empleada pública.

Se impone precisar que, en aquellos eventos en los que una persona venía siendo trabajadora oficial y en virtud del Decreto 1750 de 2003 su calidad se transforma a empleada pública, el juez competente para conocer de cualquier diferencia es el contencioso administrativo porque la norma no escinde la relación laboral y respeta los derechos adquiridos”.

Sin embargo, -prosigue-, si el asunto de la controversia es precisamente el reconocimiento del vínculo laboral y el pago de las acreencias derivadas de él, debe asumir su conocimiento el juez administrativo porque, -a su juicio-, en estos casos debe evaluarse , i) la actuación desplegada por entidades públicas en la suscripción de ii) contratos de naturaleza distinta a una vinculación laboral. Pero además, -según el decir de la Corte- , 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

Lo dicho por la Corte desconoce no solo el objeto o la especialidad de cada una de las Jurisdicciones implicadas, sino que, va en contravía de la presunción que rige en materia laboral, consistente en que, la competencia viene dada desde la demanda cuando el demandante afirma que tiene una relación laboral regida por un contrato de trabajo con el Estado²². Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia, sala de casación laboral señaló:

(...) 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 u organismo de la administración pública, bien sea con miras a obtener el reconocimiento de beneficios y derechos legales o extralegales exclusivos de los trabajadores oficiales o discutir sobre los ya existentes, pretensiones que obviamente invitan al juez a razonar sobre la categoría laboral del funcionario como requisito sustantivo previo a resolver cualquier punto relacionado con el contrato de trabajo (Corte Suprema de Justicia, 2014).

²² Esta es una presunción *iuris tantum*, que implica, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que, con la simple demostración de la prestación de servicio, se presume “el contrato de trabajo, sin que sea necesario probar la subordinación o dependencia laboral” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, 2009)

Prosigue la sentencia en cita señalando un aspecto relevante es el atinente a que, la sentencia judicial que se pronuncia en ese asunto (es decir, en el proceso laboral), “no define la competencia” de la jurisdicción laboral, sino que determina de fondo si el trabajador oficial tiene derecho a las pretensiones alegadas en la demanda, lo que solo es posible si el Juez previamente, “dilucida si el promotor del proceso pertenece a tal categoría laboral de servidor público, y si en consecuencia su relación se encuentra regida por un contrato de trabajo”.

Es decir, que el juez laboral al apreciar las pruebas y advertir que, no se encuentra en presencia de un trabajador oficial, no puede, en la sentencia declararse incompetente pues, como lo recuerda la providencia en cita, la falta de jurisdicción es una causal de nulidad insaneable, por ello, debe **i)** declarar la nulidad de lo actuado y, **ii)** remitir las diligencias al competente (Corte Constitucional, 2009).

Agrega la Corte que, si aún advertida la falta de jurisdicción el juez laboral emite sentencia, “invadiría la órbita de una jurisdicción distinta, con flagrante vulneración al debido proceso y con clara extralimitación de funciones públicas”.

Entonces, no le asiste razón a la Corte Constitucional en el auto 492 cuando señala que, los criterios orgánico y funcional no son aplicables cuando se discute el vínculo laboral porque, ese es precisamente el objeto de la controversia tratándose de una u otra jurisdicción, es decir, que es la definición del vínculo con el Estado el problema jurídico que se resuelve tanto en el proceso laboral como en el contencioso administrativo.

La Corte confunde el problema jurídico de la controversia para transformarla en un obstáculo para definir la jurisdicción competente, pues a su juicio, el examen preliminar acerca de las funciones o labores desempeñadas por el empleado público o por el trabajador oficial implica “realizar un examen de fondo del asunto”, lo que, está vedado al Juez del conflicto de

jurisdicción. De esta manera se abstiene de analizar en sede de la definición del conflicto de jurisdicción las funciones o actividades que *prima facie* desarrolla el demandante lo que de manera pragmática resolvería el conflicto, conforme la posición que de antaño y de manera relativamente pacífica aplicaban los jueces laborales y administrativos para definir la competencia en un asunto que por su consagración legal resulta de confusa delimitación.

Pero lo anterior además desconoce el criterio de la sala laboral de la Corte Suprema de Justicia porque, ésta tiene definido que, esa jurisdicción asume competencia con la sola manifestación del interesado en el sentido de que, celebró un contrato de trabajo con el Estado, lo que podrá ser aclarado en el *iter* procesal, oportunidad en la que, al advertir que se trata de un empleado público, que se vincula con el Estado mediante una relación legal y reglamentaria, competencia que es exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa, le remitirá las diligencias.

Entonces no es acertado señalar que, la competencia en este asunto debe adjudicarse desde el inicio procesal a los jueces administrativos porque de lo contrario, estaría en discusión durante todo el trámite el tipo de vinculación, sino que una vez advertido, el juez ya sea laboral o administrativo remitirá las diligencias y en últimas se trabará el conflicto negativo de jurisdicción para que ello sea definido antes de proferir sentencia pues, este es un presupuesto procesal indispensable para emitir sentencia de mérito, dado que, de no hacerlo el juez estaría imposibilitado para ello al no contar con competencia funcional.

Todo lo anterior es útil para afirmar que, en las controversias entre un trabajador oficial y el Estado es necesario seguir acudiendo a los criterios orgánico y funcional para determinar la competencia de la Jurisdicción Laboral o, de la Jurisdicción Contenciosa porque ello es garante y respetuoso del debido proceso de los usuarios de la administración de justicia que presentan la

demanda ante el juez laboral y que, aplicando la presunción mencionada, fallará de fondo, y si advierte que son funciones propias de un empleado público, remitirá las diligencias del Juez Administrativo.

Pero como un argumento adicional y que refuerza la conclusión consistente en que, debe seguirse aplicando los criterios orgánico y funcional en materia de determinación de la competencia en este caso es el siguiente:

La Corte Constitucional en auto 1360 del 14 de septiembre de 2022 (Corte Constitucional, 2022b), al resolver otro conflicto de jurisdicción entre, las citadas ordinaria laboral y contencioso administrativa, también por la declaratoria de la existencia de una relación laboral encubierta *pero* con un empleado público señaló que, para ello, debe acudirse a “la configuración de dos criterios concurrentes, a saber: el orgánico y el funcional, esto es, “la naturaleza jurídica de la entidad demandada y la calidad jurídica”²³“. Inclusive en el caso mencionado, la Corporación afirmó que, para poder determinar la competencia en ese caso, debe acudirse a la naturaleza del vínculo del demandante:

3.5 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la naturaleza del vínculo del demandante con la entidad pública permite vislumbrar la jurisdicción competente en los casos en donde se persigue la declaratoria de la existencia de un vínculo laboral con el Estado como consecuencia de una relación de trabajo de naturaleza verbal. De esta

²³ Esta regla ha sido aplicada en aquellos casos en los que el demandante alega la configuración de un vínculo laboral, a partir de la celebración de varios contratos de prestación de servicios con el Estado, respecto de los cuales se denuncia su posible desnaturalización y debido a ello la competencia radica en la Jurisdicción Contencioso Administrativa que es la facultada para evaluar las actuaciones de la administración. Auto 314 de 2021.

manera, resulta relevante la distinción entre empleado público y trabajador oficial²⁴, a saber: (...) (Corte Constitucional, 2021b; Corte Constitucional, 2022)

Inclusive en la solución del caso, la Corporación decidió, en contra de su propio precedente al señalar a la Jurisdicción Contencioso Administrativa como la competente porque, la demandante había laborado para la Nación- Policía Nacional, que, “(ii) por regla general, el personal no uniformado de la Policía Nacional está compuesto por empleados públicos y (iii) **no es posible establecer, *prima facie*, que las funciones de “servicios domésticos” (aseo, limpieza y cocina) que aseguró desarrollar la demandante fueran propias de trabajador oficial**”.

Como se aprecia, la regla de decisión contenida en el auto 492 de 2021 se contradice con casos similares en los que también la Corte Constitucional ha acudido a los criterios orgánico y funcional para definir la competencia en uno y otro caso; no se entiende entonces la razón para diferenciar a los trabajadores oficiales de los empleados públicos de la aplicación de los criterios mencionados, pero inclusive esta circunstancia no se queda en el terreno de lo inexplicable sino que las repercusiones que su aplicación acarrearán en la práctica judicial se extienden a la vulneración de los derechos al acceso a la administración de justicia, de confianza legítima, al juez natural, pero inclusive, a los propios derechos sustanciales de los trabajadores oficiales, como se explicará.

Ahora, otro aspecto que merece ser analizado es el de la clase de proceso que se inicia en cada jurisdicción para ventilar la misma pretensión. En el caso de la Jurisdicción Laboral se

²⁴ Esta distinción se ha hecho explícita en el Artículo 5 del Decreto 3135 de 1968 y el Artículo 4 del Decreto 2127 de 1945. Al respecto, en la Sentencia SU-086 de 2018, la Corte Constitucional mencionó que la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales, contenida en el Artículo 123 de la Constitución, no fue ajena al ordenamiento jurídico en vigencia de la Constitución de 1886.

tramita un proceso declarativo cuya pretensión principal será la declaratoria por parte del Juez, de la existencia del contrato laboral entre el trabajador oficial y el Estado. Este proceso es similar al que se adelanta ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el sentido que, se lleva a cabo en audiencias públicas y, la práctica de pruebas se realiza allí mismo (Art. 42, Código Procesal del Trabajo, Congreso de la Republica de Colombia, 2001), sin embargo, presenta algunas diferencias que resultan relevantes, las que se expondrán más adelante.

Por su parte, en la Jurisdicción Contencioso Administrativo se inicia un *medio de control*, que, conforme lo establecido en el artículo 138 del CPACA, sería el de nulidad y restablecimiento del derecho, esto es, la solicitud de anulación del acto administrativo que emite la administración en respuesta a la petición del trabajador consistente en que se reconozca la existencia del contrato o relación laboral y, el consecuente restablecimiento del derecho que, sería para este caso, el pago de las acreencias laborales que se derivarían del mencionado reconocimiento.

Ese acto administrativo puede ser asimilable al que emite la administración en cumplimiento del artículo 6° del Código Procesal del Trabajo (Congreso de la Republica de Colombia, 2001), cuyo tenor literal es el siguiente:

ARTICULO 6o. RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA. <Aparte subrayado
CONDICIONALMENTE exequible. Artículo modificado por el artículo 4o. de la Ley
712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las acciones contenciosas contra la Nación,
las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública sólo
podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa. Esta reclamación
consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho

que pretenda, y se agota cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta.

Mientras esté pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa se suspende el término de prescripción de la respectiva acción.

Cuando la ley exija la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, ésta reemplazará la reclamación administrativa de que trata el presente artículo.

Sin embargo, en este punto surge una de las diferencias entre los procedimientos, esto es, la que refiere al término con que cuenta el trabajador para iniciar la demanda ante la Jurisdicción.

En materia laboral no existe un término que extinga el derecho de acción con que cuenta el trabajador para acudir en demanda contra el Estado buscando la declaratoria de la existencia de la relación laboral, como una suerte de presupuesto procesal.

Sin embargo, en materia contencioso administrativa sí, es la figura que se denomina *caducidad del medio de control*, la que es definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado, como la sanción por la no promoción oportuna del medio de control, es un “*medio extintivo*” del derecho de acción. Es “eminentemente objetivo, pues transcurrido el tiempo límite que señala la ley para demandar, ya no se podría incoar la acción” (Palacio Hincapié, 2017, p. 137). La Corporación en cita justifica esta institución señalando lo siguiente:

31. Así las cosas, el fundamento que inspira el contenido de este instituto, se halla en la necesidad de trazar límites temporales para el sometimiento de un conflicto a la decisión del juez, de forma que, por un lado, la caducidad impide mantener en estado de latencia o indefinición situaciones conflictivas entre los asociados y, de otra parte, este dispositivo dota de seguridad jurídica el tráfico económico, jurídico, negocial y, aún,

social, lo que contribuye, en doble perspectiva, a abonar escenarios que favorezcan la convivencia política y social en el marco de un Estado de derecho.

32. Conforme a esta pauta, el legislador ha fijado plazos razonables frente a los diferentes medios de control para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de desatar sus conflictos; luego, vencido ese término, se entenderá que su voluntad es la de abandonar el interés comprometido en las pretensiones, o simplemente no hacer uso de tal derecho.

Prosigue señalando que la caducidad se caracteriza porque, es **i)** indisponible, **ii)** irrenunciable y, **iii)** de orden público, “lo que justifica e impone al juez declararla aun de oficio, sin considerar la voluntad, aquiescencia o pedido de las partes”; pero, además, **iv)** su término es perentorio y preclusivo pues corre sin prórrogas y sin interrupciones, finalmente, **v)** solo se suspende con la presentación la solicitud de la conciliación extrajudicial (art. 56 ley 2220 de 2022) (Congreso de la República de Colombia, 2022)²⁵

Como se aprecia la caducidad en la Jurisdicción Contenciosa es, de una parte, un presupuesto procesal que, como lo indica los mandatos del artículo 164 del CPACA debe ser examinada de manera previa a la admisión de la demanda y es requisito indispensable para que puedan ser promovidos algunos medios de control²⁶.

²⁵ ARTÍCULO 56. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD O PRESCRIPCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que suscriba el acta de conciliación, se expidan las constancias establecidas en la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses, o la prórroga a que se refiere el artículo 60 de esta ley, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

²⁶ Como una excepción a esta regla en tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el literal d) del numeral 1° del artículo 164 del CPACA dispone que, la demanda podrá ser presentada en cualquier tiempo cuando se dirija contra actos producto del silencio administrativo.

Pero, además es una excepción que, puede ser alegada por la contraparte y que, de hallarse probada por el Juez, lo habilita para emitir sentencia anticipada, declarando su configuración (numeral 3° del artículo 182A del CPACA)²⁷.

De todo lo anterior puede concluirse que, la consecuencia de la declaratoria de la caducidad del medio de control es, la extinción del derecho de acción, como una suerte de sanción por la inactividad o, más bien, por el no ejercicio de manera oportuna, de acuerdo con la Ley. Pero además de esto, la caducidad es una institución de orden público y que por tanto no puede ser objeto de disposición por las partes y, por ello, debe ser declarada de oficio por el Juez.

Entonces, surge como una segunda diferencia entre el procedimiento laboral y el contencioso administrativo, el ejercicio oportuno de la acción, que, en el caso de la primera no opera, mientras que en la segunda sí con las gravosas consecuencias que ello acarrea para el usuario de la administración de justicia.

Específicamente en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho regulada en el artículo 138 del CPACA, el literal d) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA exige que, la demanda se presente, “dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”.

Lo anterior es relevante porque, la regla de decisión que emitió la Corte Constitucional en el auto 492 de 2021 no fue modulada en cuanto a sus destinatarios, es decir, que, de acuerdo con aquella, debe aplicarse a todos los procesos que se encuentren en curso ante la Jurisdicción

²⁷ **ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:
(...)

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

Laboral, en cualquier momento procesal, por lo que puede presentarse el caso de demandas ya admitidas, con audiencias adelantadas o inclusive con sentencia de instancia emitida.

Circunstancia que, conlleva a que, el Juez administrativo, al recibir el proceso, proveniente de la Jurisdicción Laboral adelante el estudio de procedibilidad entre otros aspectos, el referente a la caducidad y, -dado que este no es un presupuesto del procedimiento laboral-, al hallarla probada, la declare, de manera oficiosa o, a petición de parte, extinguiendo de esta manera con el derecho de acción del trabajador.

Puede concluirse que, la aplicación de la mencionada regla de decisión vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima de aquellos trabajadores oficiales que, presentaron las demandas que pretendían la declaratoria de la existencia de la relación laboral con el Estado ante la Jurisdicción Laboral, pero a quienes, estando en trámite, debe aplicárseles la regla de decisión contenida en el auto 492 de 2021 porque, al ser remitidas al Juez administrativo, éste puede, hallar probada la caducidad del medio de control y, debido a que se trata de una institución de orden público, es su deber declararla, con lo cual se extingue el derecho de acción del trabajador que, en ejercicio de la confianza legítima presentó su demanda ante una Jurisdicción cuyo procedimiento no establecía el ejercicio oportuno de la acción.

Lo anterior resulta confirmado con las implicaciones de la denominada *perpetuatio jurisdictionis* y con el juez natural del proceso, que, según Silva (2020) citando la normatividad española, se relaciona con el garantismo constitucional, así:

Al parecer, motivados en tanta complicación y por razones doctrinarias, algunos autores posteriores a Devis, como el profesor de la Complutense, Chozas Alonso, partiendo de que la *perpetuatio jurisdictionis* es un principio, han considerado que en

base al garantismo constitucional las partes tienen unos derechos adquiridos en el proceso y, por ende, si hay cambio de legislación, se deben seguir aplicando las normas vigentes en el momento en que se presentó la demanda; además, afirma que es una violación al debido proceso variar la competencia del juez que conoce el asunto, o negarles a las partes los recursos establecidos en la ley procesal que fue derogada en el transcurso del proceso (p.111).

Ahora, si bien es cierto, que en el ordenamiento procesal colombiano, el inciso tercero del artículo 27 del Código General del Proceso (Congreso de la Republica de Colombia, 2012) dispone que, cuando se altere la competencia, lo actuado hasta entonces conservará su validez, también lo es que, la caducidad es indisponible, irrenunciable y, de orden público, por lo que el Juez administrativo si bien debe conservar lo actuado ante la jurisdicción laboral porque es válido, también lo es que, al ser una institución de orden público indisponible, deberá declararla en el evento de hallarla probada.

Así, el no establecimiento de una suerte de régimen de transición en el auto 492 de 2021 genera que, se aplique la regla de decisión en él contenida a todos los procesos, vulnerando de esta manera, los derechos al acceso a la administración de justicia, de confianza legítima y al juez natural de los trabajadores oficiales que habían presentado sus demandas ante la jurisdicción laboral.

En este punto es especialmente relevante hacer mención del auto 1942 de 2023 (Corte Constitucional, 2023) en el que se resolvió el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 60 Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Tercera. Esta vez lo debatido era la competencia de la jurisdicción de lo contencioso

administrativo en asuntos relacionados con los recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios médicos no incluidos en el plan obligatorio de salud.

En esa oportunidad la Corte debió establecer unas reglas de transición de cara a las dificultades que se presentaron por el cambio jurisprudencial que conllevó el auto 389 de 2021 (Corte Constitucional, 2021c), mediante el cual se atribuyó a la Jurisdicción Contencioso Administrativo el conocimiento de ese asunto.

Siendo consciente de las *dificultades* como ella misma lo denomina, de la implementación de su regla de decisión en esa materia, emitió una serie de reglas de transición para la aplicación a los procesos judiciales de acuerdo a la etapa procesal en que se encontraban y para los que se iniciaran con posterioridad y otros aspectos procesales. En punto al análisis de la caducidad por parte del Juez Administrativo señaló que, “concurren razones que justifican la no comparecencia oportuna de los accionantes a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, esto es, el cambio de jurisdicción por la regla del auto 389 de 2021, lo que, -afirmó-, no es imputable a las partes.

Entonces señaló que, “el término de caducidad en ningún caso puede computárseles a partir de la decisión del Estado de no cancelar los costos asociados a las prestaciones excluidas o no incluidas en el antiguo POS (hoy PBS). Lo anterior, comoquiera que se encontraban sometidos únicamente a las reglas de prescripción de la jurisdicción ordinaria”, porque, en casos excepcionales, el término de caducidad puede ser flexibilizado en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia.

En esa oportunidad inclusive afirmó la importancia de garantizar el principio a la confianza legítima de los usuarios de la administración de justicia, pues “si los demandantes eventualmente formularon su reclamo judicial superados cuatro meses o dos años, fue bajo la

convicción dada por la jurisprudencia de que el ordenamiento procesal fijaba la jurisdicción ordinaria, especialidad laboral, como la competente para solucionar el conflicto...”

Con fundamento en jurisprudencia del Consejo de Estado²⁸ y de esa propia Corporación (Consejo de Estado, 2009), estableció la siguiente regla de transición frente al tema de la caducidad:

101. Visto lo anterior, toda vez que los demandantes, más allá del cambio de jurisdicción, no deben soportar la obstaculización de sus derechos por la aplicación inflexible del término de caducidad, se estima que la medida constitucional con enfoque fundado en la salvaguarda de los derechos fundamentales que se debe adoptar para el conjunto de casos del párrafo 57 de la presente providencia consiste en contabilizar en cada caso el término de la prescripción que debió tener en cuenta el juez laboral y de la seguridad social al momento de admitir la demanda .

Finalmente, en la parte resolutive del mencionado auto se estableció que, las reglas de transición allí fijadas, entre ellas la de la caducidad se adoptaban “para los asuntos relacionados con el cobro judicial de solicitudes de recobro ante el Fosyga o la ADRES cobijadas por el Auto 389 de 2021 (Corte Constitucional de Colombia, 2021c), recopiladas en los fundamentos jurídicos 57 a 107 de la presente providencia”.

Todo lo anterior es útil para afirmar que, en el caso estudiado, es decir en los efectos de la aplicación del auto 492 de 2021 la Corte Constitucional no ha emitido tales reglas de transición,

²⁸ Para esos efectos se citaron, decisión del 18 de diciembre de 2020, proferida por la Sección Tercera – Subsección C de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 05001-23-31-000-2008-00917-01(51038): Consejo de Estado, Sección Tercera. Providencia del 10 de marzo de 2011

por lo que, como se ha dicho, debe dársele aplicación inmediata y al universo de casos sin discriminar en la etapa procesal que se encuentren.

Es llamativo que, en el mencionado auto 1942 de 2023 (Corte Constitucional de Colombia, 2023) se haya hecho especial énfasis en la figura de la caducidad de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, como una suerte de obstáculo para los usuarios de la administración de justicia que presentaron sus demandas ante los Jueces Laborales y la importancia de su flexibilización en orden a materializar el acceso a la administración de justicia y a la confianza legítima, eso puede evidenciar que, para la propia Corte la aplicación de los cambios jurisprudenciales que ha adoptado recientemente ha acarreado *dificultades* para el aparato judicial pero sobre todo para sus usuarios.

Ahora, tales reglas no pueden ser aplicadas al caso estudiado porque como se dijo, la Corte las estableció para el caso específico de los asuntos cobijados por el Auto 389 de 2021, de modo que, en materia de la caducidad y de su aplicación en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la conclusión sigue siendo la misma y es que, al tratarse de una institución de orden público y por tanto indisponible, le corresponde al Juez proceder a su examen una vez avocado el conocimiento del asunto proveniente de la Jurisdicción Laboral.

Expuestas así las diferencias procesales que se presentan entre los procesos adelantados ante la jurisdicción ordinaria laboral y, la jurisdicción contencioso administrativa, se procederá a modo de síntesis a presentar una tablas que contiene las principales diferencias, así:

Tabla 1.

Diferencias Procedimiento laboral y Procedimiento Contencioso Administrativo

Procedimiento laboral (decreto- ley 2158/1978 CPL)	Procedimiento contencioso administrativo (ley 1437/2011 CPACA)
---	---

Escogencia de acción o medio de control: n/a	Escogencia de acción o medio de control: Art. 138 Nulidad y restablecimiento del derecho Art. 141 Controversias contractuales
Requisitos previos para demandar Reclamación administrativa (ar. 6) Las acciones contenciosas contra la nación, las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública sólo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa. Esta reclamación consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, y se agota cuando se haya decidido <u>o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta.</u>	Requisitos previos para demandar (art. 161) • Conciliación extrajudicial en demandas de que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, sin embargo, es facultativo en asuntos laborales entre otros. • Agotamiento del procedimiento administrativo
Demanda (art. 25): 1. La designación del juez a quien se dirige. 2. El nombre de las partes y el de su representante, si aquellas no comparecen o no pueden comparecer por sí mismas. 3. El domicilio y la dirección de las partes, y si se ignora la del demandado o la de su representante si fuere el caso, se indicará esta circunstancia bajo juramento que se entenderá prestado con la presentación de la demanda. 4. El nombre, domicilio y dirección del apoderado judicial del demandante, si fuere el caso. 5. La indicación de la clase de proceso. 6. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado.	Demanda ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: 1. La designación de las partes y de sus representantes 2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones. 3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

7. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, clasificados y enumerados. 8. Los fundamentos y razones de derecho. 9. La petición en forma individualizada y concreta de los medios de prueba, y 10. La cuantía, cuando su estimación sea necesaria para fijar la competencia.	<u>4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.</u> 5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder. 6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
OPORTUNIDAD DE PRESENTAR LA DEMANDA: N/A	OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA: (ART. 164) 1. En cualquier tiempo, cuando: d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo; 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.
INADMISION Y/O RECHAZO DE LA DEMANDA: N/A	INADMISION Y/O RECHAZO DE LA DEMANDA (ART. 169 Y 170)

	Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda. Causales de rechazo: 1. Cuando hubiere operado la caducidad. 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida. 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.
DESARROLLO DEL PROCESO	DESARROLLO DEL PROCESO
AUDIENCIAS (ART. 44 Y SS- 77)	AUDIENCIAS (ART. 180, 181 Y 182)
1.. CONCILIACION, DECISION DE EXCEPCIONES PREVIAS, SANEAMIENTO Y FIJACION DEL LITIGIO 2. DE TRÁMITE Y DE JUZGAMIENTO	1. INCIAL, SANEAMIENTO, FIJACION DEL LITIGIO, CONCILIACION, DECRETO DE PRUEBAS 2. PRUEBAS, RECAUDO PROBATORIO ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO

Comparación sustancial

Revisado el componente procesal de la comparación entre los procedimientos laboral y contencioso administrativo, se procederá al análisis de los aspectos sustanciales que difieren en uno y otro proceso.

El primero de ellos es el referente a los poderes oficiosos del juez. En efecto, conforme lo dispuesto en el artículo 50 del Código Procesal del trabajo (Presidencia de la Republica de Colombia, 1948), el juez podrá ordenar el pago de acreencias laborales o indemnizaciones *distintos a los pedidos cuando los hechos que los originen hayan sido discutidos en el proceso y estén debidamente probados, o condenar al pago de sumas mayores que las demandadas por el mismo concepto, cuando aparezca que éstas son inferiores a las que corresponden al trabajador, de conformidad con la ley, y siempre que no hayan sido pagadas.*

La anterior es la facultad del juez laboral de fallar *extra y ultra petita*, la que fue objeto de examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-662 de 1998; en esa oportunidad la Corte señaló que, se trata de un “contenido extraordinario con respecto a las pretensiones formuladas”, pues en virtud de tal figura puede fallarse de manera *diversa y adicional a lo pedido (extra petita) o, en cuantía superior a lo solicitado (ultra petita)*. La Corporación la define así:

Así pues, la referida facultad en sus distintas acepciones presenta, para los jueces laborales de primera instancia, la posibilidad de que “...desborden lo pedido en la demanda, a condición de que “los hechos que los originen hayan sido discutidos en el juicio y estén debidamente probados”.”, toda vez que las facultades extra o ultra petita en el juicio laboral “... han sido reconocidas por la jurisprudencia como una atenuación de aquel rigor para las sentencias de los jueces del trabajo, explicable en todo caso por la naturaleza del derecho laboral y el interés social implícito en él.”.

Entonces, en tratándose de prerrogativas y derechos mínimos irrenunciables de los trabajadores, el juez laboral cuenta con “cierta libertad para asegurar su reconocimiento,

mediante el ejercicio de una atribución que le permite hacer efectiva la protección especial de la cual gozan los trabajadores, frente a sus propias pretensiones y a la realidad procesal”.

La figura mencionada se sujeta a una serie de requisitos, esto es que, **i)** los hechos en que se sustenta se hayan debatido dentro del proceso con la plenitud de las formas legales, pero además que, **ii)** tales hechos hayan sido debidamente probados y, finalmente que, **iii)** la sentencia sea objeto de apelación o de revisión por el superior quien “ puede de confirmar una decisión extra petita de la primera instancia, si ella es acertada, o revocarla en caso contrario, o modificarla reduciéndola si el yerro del inferior así lo impone”, pero que en todo caso, no puede ser aumentada so pena de transgredir las facultades del juez de segunda instancia, pero tampoco puede agravarla porque ello vulneraría el principio de la *no reformatio in pejus*, que es una garantía constitucional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia (1991).

Como se aprecia, la facultad oficiosa del juez laboral de fallar ultra y extra petita responde a la naturaleza propia del procedimiento laboral, pero además y, sobre todo, al interés social y de relevancia constitucional que le es inherente y que se explica porque, la controversia gira en torno a derechos mínimos e irrenunciables de los trabajadores que son objeto de protección constitucional en el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia (1991).

Ahora bien, por su parte, el procedimiento que se adelanta en la Jurisdicción Contencioso Administrativo responde al juicio que se realiza a los actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones de la administración (art. 104 CPACA). Esto no quiere significar que, el juez administrativo que conoce de la controversia que niega la existencia de la relación de trabajo, no le corresponda fungir como director del proceso, en el sentido de, ser proactivo, de dar

prevalencia al derecho sustancial sobre el procesal y, de asegurar la tutela efectiva de los derechos, máxime cuando se está frente a derechos de índole laboral y, por tanto, irrenunciables.

Como lo señala Hoyos (2004), el proceso que se adelanta ante el Juez Administrativo debe asegurarse la prevalencia del derecho sustancial pues, “está obligado a tutelar los derechos fundamentales cuando lo que se ataca es un acto administrativo, así no se haya alegado su violación y, además, en forma oficiosa, debe darle prevalencia a las normas constitucionales frente a las legales, en caso de incompatibilidad” (p. 372)

Sin embargo, en materia contencioso administrativa, el Juez no cuenta con las mismas facultades que el Juez Laboral, en el sentido de que, su sentencia debe ser congruente con la demanda, la contestación y lo probado en el proceso, y, si bien, está facultado para “estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas” (Art. 187 CPACA), esto no lo habilita para emitir fallos con alcances *ultra y extra petita*.

En este punto es relevante lo afirmado por Palacio Hincapié (2017), en el sentido de la importancia de la precisión de las pretensiones en la demanda ante el juez administrativo pues, “el juez no podría reconocer lo que no se le haya pedido, salvo lo concerniente a la indemnización integral sobre los conceptos que expresamente se hayan solicitado” (p. 797).

Esto último es confirmado por la jurisprudencia del Consejo de Estado en pronunciamientos en los que se dirimían controversias laborales, inclusive con pretensiones pensionales. Como se verá allí se hará referencia al principio de congruencia y a la necesidad de que la sentencia lo acate, pero, insiste en la prohibición al juez de fallar por fuera o más allá del marco establecido por las partes, así:

En suma, de lo expuesto se colige que el principio de congruencia se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial, en el sentido que al juez de la causa solo le resulta permitido emitir pronunciamiento con base en lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), y en caso de omitir pronunciarse sobre lo solicitado como pretensión tiene el deber de explicar de forma clara las razones de tal omisión.

En esta sentencia se dice que, en todo caso, si el juez (administrativo) advierte que la violación del acto administrativo “conlleva igualmente la vulneración de uno o varios derechos fundamentales que deban ser protegidos inmediatamente”, deberá proceder “a actuar en procura de su tutela judicial efectiva aun cuando los razonamientos invocados en la sentencia no compaginen con los que las partes en disputa hayan considerado como sustento de la nulidad de tales actos”

Es decir que, al Juez le está, en primera medida, vedado emitir decisiones *ultra y extra petita*, sin embargo, con base en las pruebas, de advertir que el acto administrativo vulnera derechos fundamentales deberá emitir decisiones al respecto, aún si no se hubiesen pedido en la demanda. Como se aprecia, esta facultad exige que la parte interesada pruebe (art. 167 CGP), la eventual vulneración de los derechos fundamentales que, podrían ser objeto de protección vía facultad oficiosa del juez, como una suerte de excepción al principio de congruencia de la sentencia.

En otro pronunciamiento de la misma Corporación (Consejo de Estado, 2018b) se reiteró la prohibición al juez administrativo de fallar más allá o fuera de lo pedido porque, -citando a la Corte Constitucional (2001)- ello implicaría vulnerar el derecho de defensa de la contraparte y

porque ello además sería “contraria a la estructura misma del proceso que en esta materia se guía por el principio de que la materia del litigio se define por las partes y, éstas al hacerlo, delimitan la competencia del juzgador”.

Inclusive en la providencia citada, el Consejo de Estado (2018b) admitió que al juez administrativo no le están permitidos los fallos *ultra y extra petita* como sí opera en la jurisdicción ordinaria laboral porque, cuando “lo que pretende en realidad no es que se falle más allá o por fuera de lo reclamado, sino que se avale su falta de diligencia al no recurrir la sentencia que le fue desfavorable, para proceder a su estudio de fondo, con el fin de determinar si le asiste o no el derecho al reconocimiento de la pensión gracia reclamada”.

De lo dicho puede concluirse que, la sentencia que se adopta en materia de la declaratoria de la existencia de la relación laboral con el Estado varía en sus efectos si se profiere en la jurisdicción ordinaria laboral de la que se emite en la jurisdicción contencioso administrativa. En el primer caso, al juez le está permitido fallar más allá y por fuera de lo pedido en la demanda porque, el proceso laboral así lo permite al flexibilizar las normas en materia de congruencia de formalidad sobre lo sustancial, con fundamento en los derechos mínimos e irrenunciables que allí se ventilan.

A contrario, en materia contencioso administrativa si bien la actuación del juez está orientada a la luz de la prevalencia de los derechos fundamentales que se vean amenazados o vulnerados, también lo es que, no cuenta con la facultad oficiosa de fallar *ultra y extra petita* porque, el proceso no está diseñado de esta manera y porque, con ello se desconocería el derecho a la defensa de la parte demandada.

En tales condiciones, el fallo que se emita en una u otra jurisdicción sobre la misma pretensión variará porque, los funcionarios no contarán con las mismas facultades, por ello, al ser

el juez laboral el predeterminado o *natural* para revisar la controversia que se suscite en torno al contrato de trabajo o, de la relación laboral, será más favorable al trabajador porque, su decisión podrá extenderse a materias que si bien se probaron en el proceso, no hicieron parte de la demanda y de su contestación, que no es la misma suerte que correría en materia contencioso administrativa.

Un segundo aspecto que debe ser analizado es el referente a la presunción de la existencia de contrato de trabajo que rige en materia laboral y que, no está consagrada en materia contencioso administrativa donde debe necesariamente probarse la prestación del servicio y además la subordinación del trabajador con la administración para que las pretensiones prosperen.

Sobre el particular, el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo establece que, “se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo”; presunción que es desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en su sala de casación laboral cuando afirma que, la sola demostración de la prestación del servicio ya sea a una persona natural o jurídica, “se presume el contrato de trabajo sin que sea necesario probar la subordinación o dependencia laboral” (Corte Suprema de Justicia, 2023c), lo que a su vez sitúa en cabeza del empleador, “el deber de demostrar que las labores se adelantaron de manera autónoma e independiente, y sin el lleno de los presupuestos exigidos por la ley, para tener tal condición” (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral, 2021)

Esa Corporación ha establecido que las implicaciones de esa presunción es la de “eliminar el hecho presumido de los presupuestos de hecho para que se produzcan los efectos jurídicos perseguidos por quien invoca a su favor la presunción”, invirtiendo así la carga de la prueba hacia el empleador; circunstancia que se justifica por la “finalidad protectora del derecho

del trabajo”, lo que constituye un “alivio probatorio al trabajador” (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral, 2023c)

En contraste, la jurisprudencia en materia contencioso administrativa tiene establecida la carga en cabeza del demandante de la acreditación de la subordinación como **elemento esencial** para la declaratoria de la existencia de la relación laboral, “habrá lugar a reconocer una relación laboral encubierta **cuando se constata la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación continuada propia de las relaciones laborales**” (Consejo de Estado, 2021)

La jurisprudencia de esta jurisdicción parte de la *desfiguración* del contrato de prestación de servicios, pues refiere que se constituye de los siguientes elementos, “la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades”

Así, la “subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento”, por lo que le corresponderá acreditar, i) modo, tiempo o cantidad de trabajo, ii) la imposición de reglamentos durante el vínculo, iii) demostrar la permanencia, es decir que “la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta”, la demostración de estos requisitos es necesaria para “desentrañar de la apariencia del contrato de

prestación de servicios una verdadera relación laboral” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B, 2023).

Como se aprecia, ante el juez administrativo el interesado en que se declare la existencia de la relación laboral con el Estado debe demostrar que el contrato de prestación de servicios celebrado entre ellos encubrió una relación laboral y ello encuentra su fundamento en la presunción de legalidad del contrato, lo que justifica a su vez, que deba demostrarse la *desfiguración* del mismo, aún cuando el juez administrativo no revisa la legalidad del contrato y tampoco quiebra su presunción de legalidad, sino que lo hace respecto del acto en el que la administración niega la existencia de la relación laboral.

Entonces la misma pretensión de la declaratoria de la existencia de la relación laboral encubierta ventilada ante el juez laboral y ante el juez administrativo tiene resultados distintos pues ante el primero, que es el especializado en tratándose de juicios de trabajo, rige la presunción de subordinación y por tanto, de contrato de trabajo, lo que alivia la carga probatoria del demandante, invirtiéndola para el empleador y todo ello se justifica porque esta especialidad laboral se estructura a partir de la protección del derecho al trabajo.

En tanto, esa pretensión ante el juez administrativo no cuenta con presunción a favor del trabajador, sino a favor de la legalidad del contrato de prestación de servicios, por ello, le corresponderá al demandante demostrar que se desfiguró y encubrió una verdadera relación laboral, para lo cual deberá acreditar no solo la prestación del servicio sino, además, la subordinación, el cumplimiento de la jornada de trabajo, la remuneración y demás elementos propios de esta clase.

De otro lado, hay otro aspecto que debe ser analizado en este acápite de la comparación sustancial, es el atinente al régimen jurídico que rige a los empleados públicos de una parte y, a los trabajadores oficiales de otra, específicamente el referente al reconocimiento de la indemnización por despido sin justa causa prevista en el artículo 51²⁹ del decreto 2127 de 1945³⁰, lo mismo que, al reconocimiento de la sanción moratoria por el no pago de las cesantías.

En cuanto al primer aspecto, la citada norma alude al derecho que surge para el trabajador cuando el empleador dé por terminado de manera unilateral el contrato de trabajo sin que se hubiese cumplido el plazo pactado, de reclamar la indemnización de perjuicios por ese hecho.

Esa norma se dirige exclusivamente a los trabajadores que se rigen por un contrato de trabajo, y por ello, es una de las pretensiones propias que los trabajadores oficiales presentan ante los jueces laborales en las demandas que pretenden la declaratoria de la existencia de la relación laboral.

Contrastada esa regulación con lo previsto en el ordenamiento legal de los empleados públicos se advierte que, el artículo 44 de la ley 909 de 2004 en su parágrafo segundo establece el derecho a favor de los **empleados de carrera en caso de supresión del cargo de, recibir una indemnización proporcional al tiempo laborado en la entidad, en el evento de que no puedan ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes en la nueva planta de personal.**

Es decir que, en los procesos que se tramitan ante el juez administrativo, no es posible acceder a la pretensión de pago de la indemnización por despido injusto previsto en el artículo 50 del decreto 2127 de 1945 puesto, que tal norma no es aplicable en esta Jurisdicción dado que, -se

²⁹ **ARTICULO 51.** Fuera de los casos a que se refieren los artículos 16, 47, 48, 49 y 50, la terminación unilateral del contrato de trabajo por parte del patrono, dará derecho al trabajador a reclamar los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplirse el plazo pactado o presuntivo, además de la indemnización de perjuicios a que haya lugar

³⁰ Por el cual se reglamenta la ley [6a.](#) de 1945, en lo relativo al contrato individual de trabajo, en general.

reitera-, las controversias asignadas por el Legislador son las relativas a la relación legal y reglamentaria de los empleados públicos. Por esto, la normatividad que los rige solo consagra la mentada indemnización, para el caso de los empleados públicos de carrera administrativa, la que no es aplicable a los contratistas a favor de quienes se declara la existencia de una relación laboral. Sobre esto, la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado tiene establecido lo siguiente:

“En lo atañero al reconocimiento de la indemnización por despido sin justa causa prevista en el artículo 44 (parágrafo 2, numeral 4)³¹ de la Ley 909 de 2004, esta Corporación advierte que no le es aplicable al accionante, en la medida en que sus presupuestos de hecho son la condición de empleado en carrera administrativa y la supresión del cargo, lo que no ocurre en este caso, por cuanto, se reitera, a pesar de que se acreditaron los elementos configurativos de una relación laboral, ello no implica que se obtenga la calidad de empleado público, menos en carrera administrativa, por cuanto no median los componentes para una relación de carácter legal y reglamentaria en armonía con el artículo 122 superior” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B, 2021)

³¹ «Artículo 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.

[...]

Parágrafo 2. La tabla de indemnizaciones será la siguiente:

[...]

2. Por un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5) cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año; y quince (15) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.

[...]».

Como se aprecia, los usuarios de la administración de justicia que, presentaron sus demandas ante los Jueces Laborales con las pretensiones propias de su régimen legal y, ante su juez natural, ven afectado su derecho a la confianza legítima dado que, al cambiar la jurisdicción que decidirá su asunto, los operadores judiciales no cuentan con las facultades ni con, las herramientas legales para, adecuar las pretensiones inicialmente presentadas a las que, deberán ser decididas, ejemplo de ello, es el pedimento de la indemnización por despido injusto que, ante los jueces administrativos, solamente se encuentra consagrada para los empleados públicos de carrera, lo que por supuesto excluye a los trabajadores oficiales.

De otro lado, en lo referente a la pretensión de reconocimiento de la sanción moratoria por el no pago de las cesantías prevista en el artículo 99 de la ley 50 de 1990 se tiene que, consiste en el derecho del trabajador de reclamar el pago de una indemnización equivalente a un día de salario por cada día de retardo en la consignación que le corresponde al empleador de las cesantías, antes del 15 de febrero del año siguiente.

Pues bien, sobre esto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido pacífica, en el sentido de indicar que,

“... frente al reconocimiento de la sanción moratoria cuando se declara la existencia de una relación laboral que subyace de la relación contractual estatal bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, **en cuanto que, el reconocimiento y pago de las cesantías, surge sólo con ocasión de la declaratoria de la relación laboral, por lo que, no podría reclamarse la sanción moratoria como quiera que apenas con ocasión de la sentencia que declara la primacía de la realidad sobre las formalidades surge la obligación a cargo de la administración de reconocer y pagar el aludido auxilio.** En otras palabras, la pretensión de reconocimiento y pago de la sanción moratoria, sólo es viable en tanto las cesantías hayan sido

reconocidas, y no cuando está en litigio la declaración del derecho a percibirlas, es decir, cuando está en discusión el derecho al reconocimiento y pago del aludido auxilio de cesantías no podría configurarse la sanción por mora en el pago de aquellas” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B, 2016)

Esta postura ha sido reiterada y en sentencia del año 2021, la Corporación en cita reiteró la improcedencia en el reconocimiento de la mentada sanción “toda vez que a partir de esta sentencia surge la obligación del pago de las prestaciones a la beneficiaria, por lo que no es viable acceder a esa pretensión”. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B, 2021).

Es decir que, en la jurisdicción ordinaria laboral puede ventilarse la pretensión de reconocimiento de la sanción moratoria por el no pago o, por el pago extemporáneo de las cesantías, cuya prosperidad depende de la declaratoria de la existencia de la relación laboral, como una suerte de consecuencia. En contraste, ante la jurisdicción contencioso administrativa, tal pretensión es resuelta de manera negativa, en el entendido que, con anterioridad a la sentencia que declara la existencia de la relación laboral, esta no existía y, por ende, la mentada sanción no tuvo lugar de configurarse-

Lo anterior para significar que, el cambio producido por la Corte Constitucional en el auto 492 de 2021 tiene implicaciones profundas que, no solo van desde la adecuación de los procedimientos, sino que, van más allá de lo sustancial, dado que, implicarán la improsperidad de pretensiones propias de los trabajadores oficiales que, por la incompatibilidad de regímenes laborales.

Expuestas las diferencias sustanciales que se presentan entre los procesos adelantados ante la jurisdicción ordinaria laboral y, la jurisdicción contencioso administrativa, se procederá a presentar la tabla que las sintetiza, así,

Tabla 2.

Diferencias Jurisdicción ordinaria Laboral y Jurisdicción Contencioso administrativa

Jurisdicción Ordinaria Laboral	Jurisdicción Contencioso Administrativa
PODERES DEL JUEZ (ART. 50)	PODERES DEL JUEZ (ART. 187)
<i>Facultades ultra y extra petita</i> El podrá ordenar el pago de salarios, prestaciones o indemnizaciones distintos de los pedidos, cuando los hechos que los originen hayan sido discutidos en el <i>proceso</i> y estén debidamente probados, o condenar al pago de sumas mayores que las demandadas por el mismo concepto, cuando aparezca que éstas son inferiores a las que corresponden al trabajador, de conformidad con la ley, y siempre que no hayan sido pagadas.	<i>Congruencia de la sentencia</i> La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen. En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no <i>reformatio in pejus</i>. Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas. (No implica habilitación para fallar ultra y extra petita)
PRESUNCION DE SUBORDINACION- INVERSION DE CARGA DE LA PRUEBA EN CABEZA DEL	CARGA DE LA PRUEBA DEL DEMANDANTE (ART. 167 CGP) LE CORRESPONDE DEMOSTRAR PRESTACION DEL SERVICIO,

EMPLEADOR QUIEN DEBE DESVIRTUARLA	SUBORDINACION Y DEMÁS ELEMENTOS
PRESUNCION A FAVOR DE LA EXISTENCIA DEL CONTRATO DE TRABAJO	PRESUNCION DE LEGALIDAD DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS
RECONOCIMIENTO DE INDEMNIZACION POR DESPIDO INJUSTO ART. 50 DEC. 2127/1945	RECONOCIMIENTO INDEMNIZACION DESPIDO INJUSTO SOLO PARA EMPLEADOS DE CARRERA ART. 44 LEY 909 DE 2004
RECONOCIMIENTO DE SANCION MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTIAS ART. 99 LEY 50/1990	IMPROCEDENCIA RECONOCIMIENTO SANCION MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LA CESANTÍAS PORQUE, LA SENTENCIA ES DECLARATIVA DE LA EXISTENCIA DE LA RELACION LABORAL

Realizada la comparación procesal y sustancial de cada uno de los procesos adelantados ante las jurisdicciones implicadas en el conflicto, se procederá a presentar las conclusiones que permiten desarrollar el último objetivo específico enunciado.

Conclusiones

Una de las garantías que cimentan el derecho al debido proceso es el que se ha denominado *juez natural* cuya relevancia es medular a todo el andamiaje constitucional del estado social y democrático de derecho pues, el “nexo entre el derecho a ser juzgado por juez natural y el objeto del proceso se sintetiza en que solo si una norma legal le atribuye la competencia al juez puede entrar a pronunciarse sobre el objeto del proceso” (Aguirrezabal Grünstein, 2018, p. 253)

Por lo anterior, la atribución de competencias judiciales es privativa del Legislador ya que, “ninguna norma de rango inferior a la ley puede regular este presupuesto procesal”

(Aguirrezabal Grünstein, 2018, p. 253), sin embargo, teniendo esto presente, existen ciertas materias que si bien son reguladas por el Legislador pueden resultar ambiguas o de difícil delimitación, como es el caso de los contratos de prestación de servicios que se suscriben en virtud del artículo 32 de la ley 80 de 1993.

En efecto, esta materia resulta de difícil delimitación porque las funciones que se asignan al contratista, implican “una gran amplitud. Las restricciones no sólo estarán determinadas por el tipo de tarea que puede confiarse al contratista, sino también por el hecho de estar superpuesta a una la función confiada ya a un servidor público que, sin embargo, no puede ser cumplida por este último” (Benavides Russi, 2010, p. 90).

Pero además de lo anterior, de los elementos que caracterizan el contrato de trabajo, “esto es: la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del mismo y la subordinación del trabajador al empleador, los dos primeros son comunes al contrato de prestación de servicios, cuando el contratista es una persona natural” (Benavides Russi, 2010, p. 99), pero la principal diferencia entre ellos es la subordinación.

Entonces, según lo dispuesto en artículo 2º del Código Procesal del Trabajo (Congreso de la Republica de Colombia, 2001), a la jurisdicción ordinaria laboral corresponde conocer de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo; por su parte, la jurisdicción contencioso administrativa conoce 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, conforme lo dispuesto en el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Congreso de la Republica de Colombia, 2011).

En tales condiciones, la pretensión de que se declare la existencia de la relación laboral encubierta mediante contratos de prestación de servicios es una de tales materias que resultan de difícil determinación en cuanto al juez que debe conocerla porque, según las normas que se citaron, podría ser una u otra jurisdicción.

Como se dijo en acápites anteriores tal controversia se resolvía acudiendo a la postura expuesta por la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de aplicar el criterio funcional (funciones o actividades desarrolladas por el contratista) o, por el criterio orgánico (naturaleza de la entidad estatal contratante), de esta manera, las controversias de las personas que se desempeñaban en labores de mantenimiento y/o construcción de la planta física eran trabajadores oficiales, lo mismo que quienes laboraban para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), entre quienes mediaba un contrato de trabajo y por tanto eran competencia de la jurisdicción ordinaria laboral conforme lo dispuesto en el artículo 2° del Código Procesal Laboral, pero además por la excepción consagrada en el numeral 4° del artículo 105 del CPACA que establece que, la jurisdicción contencioso administrativa no conocerá de los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

En tanto que, las controversias suscitadas entre los contratistas que no hubieren desarrollado ninguna de las actividades descritas y que no se desempeñaran para la entidad mencionada (EICE), eran de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa conforme los mandatos del numeral 4° del artículo 104 del CPACA³²

³² **ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, 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.
(...)

Sin embargo la Corte Constitucional en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 14 del acto legislativo 02 de 2015, expidió el auto 492 de 2021 y se apartó de esa postura emitiendo la regla de decisión que establece que, el juez contencioso administrativo es el competente para conocer de las controversias suscitadas por la declaratoria de la existencia de la relación laboral por la suscripción de contratos de prestación de servicios con el Estado porque, estimó que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 del CPACA, lo que se cuestiona es la legalidad del contrato de prestación de servicios, competencia propia de esta jurisdicción.

Las implicaciones de esta “regla general de decisión” se extienden a incluir en la competencia del juez administrativo las controversias de los trabajadores oficiales cuando pretendan la declaratoria de la existencia de la relación laboral con el Estado, contrariando así lo previsto en el artículo 105 numeral 4 del CPACA, sustituyendo *de hecho* al Legislador, a quien corresponde, como se dijo, la atribución de las competencias judiciales.

Lo anterior ocurrió al señalar que, no debía acudirse a los criterios orgánico y funcional que se mencionaron, porque a su parecer, en este caso, la existencia del vínculo laboral está en cuestionamiento y que, ese examen no puede ser adelantado por el juez del conflicto de jurisdicción porque, ello implicaría la intromisión en la competencia del juez ordinario. Por tanto, la Corte Constitucional estableció que, si la controversia giraba en torno al encubrimiento de relaciones laborales mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios con el Estado, el conocimiento correspondía al juez contencioso administrativo, natural de la revisión de los contratos estatales.

4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.

Pero las implicaciones de esa decisión no solo consisten en la suplantación del Legislador por parte de la Corte Constitucional sino, la vulneración de los derechos a la confianza legítima, al juez natural y al acceso a la administración de justicia.

Como se explicó en acápites anteriores, el auto 492 de 2021 no estableció unas reglas de transición para los casos que se encontraban en curso ante la jurisdicción laboral y que, en cumplimiento de la citada regla, fueron remitidos a los jueces administrativos. Esto trajo como consecuencia inmediata la vulneración de su derecho a la confianza legítima porque, en ejercicio de ella, presentaron su demanda ante los jueces laborales esperando el desarrollo procesal propio de esa jurisdicción, pero además el resultado que se deriva de un procedimiento y de un ordenamiento sustancial que protege el contrato de trabajo.

Esta vulneración se hizo patente en la circunstancia inmediata de que al juez administrativo le correspondió conciliar el procedimiento laboral con el que rige la jurisdicción contenciosa que es diferente porque su objeto no es el juicio al contrato de trabajo, sino a la legalidad de los actos de la administración.

Aquello vulneró el derecho al juez natural de los usuarios de la administración de justicia a quienes sus demandas debieron ser objeto de nuevos estudios de procedibilidad, en punto a la existencia o no de un acto administrativo que debiera ser controlado, lo mismo que al estudio de caducidad del medio de control, figura que no existe en el procedimiento laboral, lo que, podía conllevar, de encontrarse probada, a la extinción del derecho de acción del demandante y de paso el del acceso a la administración de justicia, porque la caducidad es una institución de derecho público, irrenunciable e indisponible, que si bien debe ser flexibilizada, debe ser analizada por el juez administrativo.

Así, al haberse apartado de los criterios orgánico y funcional que pacíficamente se habían aplicado entre las jurisdicciones implicadas creó dificultades de orden procesal y sustantivo entre los procedimientos laboral y contencioso, entorpeció el manejo procesal que debió imprimirle el juez administrativo a esta clase de controversias, pero, sobre todo, afectó los derechos de los usuarios de la administración de justicia, por lo siguiente:

En primer lugar, porque estableció que, la controversia en este caso giraba en torno a la legalidad de los contratos de prestación de servicios, con lo cual desconoció las reglas propias de la jurisdicción contencioso administrativa que, en estos casos lo que realiza es el control de legalidad del acto administrativo que emite la administración negando la existencia de la relación laboral.

En ese caso los contratos de prestación de servicios tienen apenas naturaleza probatoria en torno a probar su propia existencia pero inclusive, en el evento de que prosperen las pretensiones de la demanda, no se examina su legalidad y por tanto, su presunción de legalidad sigue incólume porque lo que se revisa es el acto administrativo mencionado pero sobre todo, los elementos probatorios arrimados por el demandante en torno a demostrar la prestación personal del servicio, la subordinación y los elementos que configuran el contrato de trabajo.

Si bien es cierto lo dicho en el auto 492 de 2021, referente a que la revisión de los contratos de prestación de servicios con el Estado corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, tal circunstancia *no es la relevante* para definir la competencia, sino que lo es, de una parte las funciones o las labores desarrolladas por el contratista (criterio orgánico) y/o, la naturaleza de la entidad (empresa industrial y comercial del Estado).

No es cierto que en este caso de entrada se estime que se trata de un contrato de prestación de servicios *no laboral*, pues para ello es menester acudir a los criterios orgánico y

funcional, de cuyo análisis puede derivarse la conclusión de si se trata de un contrato laboral o no, como se había venía aplicando entre las jurisdicciones antes de la expedición del auto 492 de 2021.

Tampoco es cierto que la determinación acerca de si lo que se celebró fue “un contrato de prestación de servicios o si, por el contrario, se configuró realmente una vinculación laboral”, corresponda al juez administrativo porque, ello puede ser determinado tanto por este como por el juez laboral en el examen de admisión de la demanda, acudiendo a los criterios orgánico y funcional mencionados.

De otro lado como se dijo en acápites anteriores, la circunstancia de que se discuta el reconocimiento del vínculo laboral no es obstáculo para acudir a los criterios orgánico y funcional para definir la competencia del juez porque, son justamente aquellos, los derroteros que permiten *prima facie* establecer si está frente o no a un contrato de trabajo, si en el *iter* procesal se prueba que ello no es así, el juez puede hacer remisión de las diligencias al juez natural de la causa para allí siga su curso.

De otro lado, y a pesar de resultar reiterativo, al juez administrativo no le corresponde de manera privativa el análisis acerca de si “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”, pues ello corresponde tanto a éste como al juez laboral pues, “al juez del trabajo le corresponde determinar en cada caso, si las tareas ejecutadas se acompasan o no al último tipo de vinculación referido” (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral, 2018)

Pero emerge como una grave vulneración al derecho de acceso a la administración de justicia y de confianza legítima de los usuarios que presentaron sus demandas ante la jurisdicción laboral y a quienes en virtud de la aplicación del auto 492 de 2021 se remitieron sus demandas

ante los jueces administrativos las circunstancias de que, éstos últimos no pueden fallar ultra y extra petita como sí puede hacerlo el juez natural del trabajo, pero, además, que en la jurisdicción contenciosa no aplican las presunciones de contrato de trabajo y de subordinación, sino que deben probar todos los supuestos de hecho de sus pretensiones conforme los mandatos del artículo 167 del CGP, lo que definitivamente impactará las sentencias que se emitan en esta materia en aplicación de la referida regla de decisión, cuyos efectos serán sentidos por los usuarios de la administración de justicia.

De manera adicional, las Jurisdicciones implicadas al estar configuradas por el Legislador para juzgar controversias distintas de acuerdo a la calidad de empleado público (jurisdicción contencioso administrativa) o, trabajador oficial (jurisdicción ordinaria laboral), encuentran dificultosa la decisión del caso, respecto del reconocimiento de algunas de las pretensiones ventiladas y, que son propias de la jurisdicción laboral, como lo es, el reconocimiento de la indemnización por despido injusto o, la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías, figuras que se regulan de manera diferente en la jurisdicción contenciosa administrativa y que, no comportan su prosperidad.

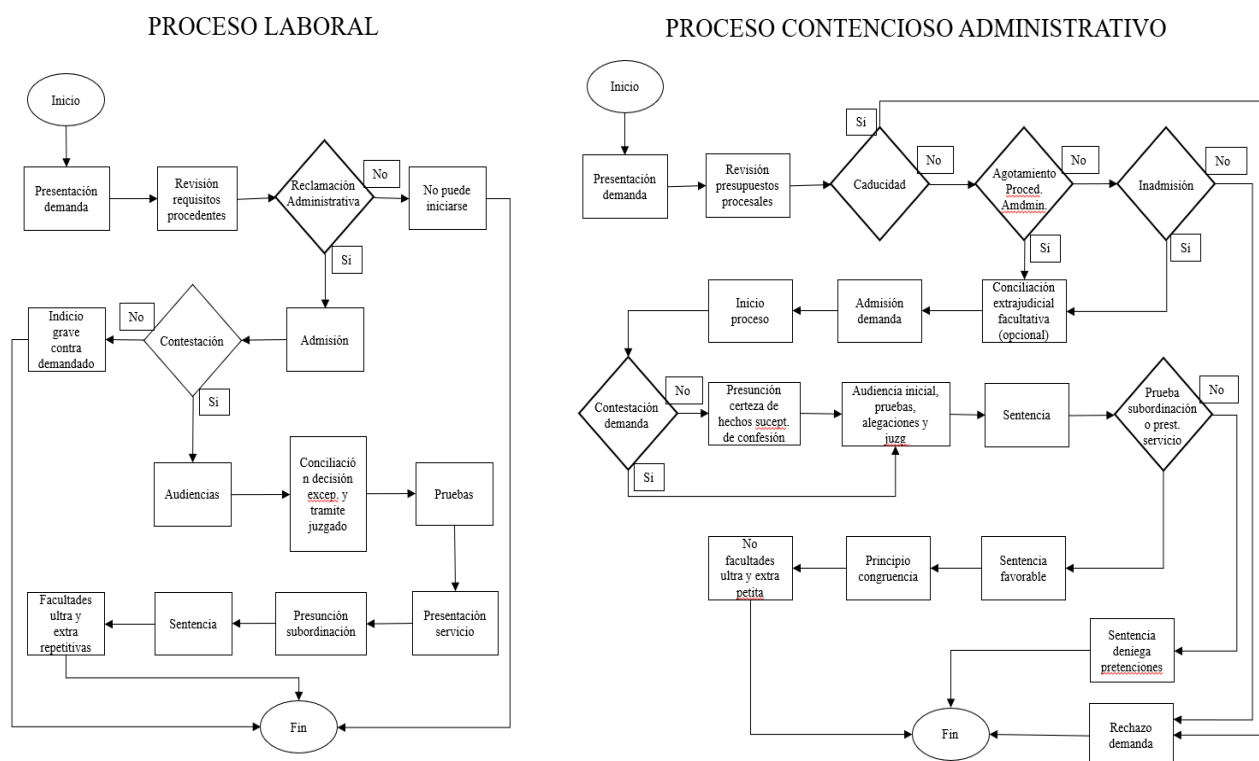
Todo lo anterior permite concluir que, la Corte Constitucional **debe** cambiar su postura en este asunto y, emitir nueva regla de decisión acogiendo la que se venía aplicando, atinente a la aplicación de los criterios orgánico y funcional para establecer la competencia de la jurisdicción a quien corresponde determinar la existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta a través de la sucesiva suscripción de contratos de prestación de servicios con el Estado.

Las conclusiones a que se arribó en este documento pueden ser explicadas de manera didáctica en el diagrama que se presentará del *iter* que recorre la pretensión mencionada, en la

jurisdicción laboral y simultáneamente en la jurisdicción contencioso administrativo y, los efectos de ello, en la sentencia que se emite en uno y otro caso.

Figura 1.

Comparación entre los procedimientos laboral y contencioso administrativo y su resultado



Referencias

- Aguirrezabal Grünstein, M. (2018). “La competencia como presupuesto procesal y el derecho al juez natural”. *Revista Chilena de Derecho Privado*. pp. 252-259 .
<https://doi.org/10.32995/S0718-8072201843>
- Antunes, R. (2001). *¿Adiós al trabajo?*. Cortez Editora.
- Avendaño Murillo, G. (2010). *La constitucionalización de los principios laborales un derecho filosófico a las garantías ciudadanas*. Ediciones Doctrina y Ley LTDA.
- Azula Camacho, J. (2010). *Manual de derecho procesal. Tomo I Teoría General del proceso*. Editorial Temis S.A. Bogotá.
- Benavides Russi, J. (2010). Contrato de prestación de servicios. Difícil delimitación frente al contrato realidad. *Revista Derecho del Estado*, (25), pp. 85-115.
- Congreso de la Republica de Colombia (1951). *Código Sustantivo del Trabajo*
- Congreso de la Republica de Colombia (1993). *Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*.
- Congreso de la Republica de Colombia (1996). *Ley 270 de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia*.
- Congreso de la Republica de Colombia (2001). *Ley 712 de 2001. Por el cual se reforma el Código Procesal del Trabajo*.
- Congreso de la Republica de Colombia (2011). *Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

Congreso de la Republica de Colombia (2012). *Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.*

Congreso de la Republica de Colombia (2015). *Acto legislativo 02 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*

. Congreso de la Republica de Colombia (2022). *Ley 2220 de 2022. Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.*

Consejo de Estado (2009). Sentencia T-156 de 2009. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A (2016). *Sentencia del 12 de diciembre de 2016. Radicado: 68001-23-33-000-2015-00612-01(55937).* Consejera Ponente Marta Nubia Velásquez Rico.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A (2018). *Sentencia del 25 de enero de 2018. Radicado. 76001-23-31-000-2010-01414-02(1226-16).* Consejero Ponente Rafael Francisco Suárez Vargas.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B (2018b). *Sentencia del 26 de noviembre de 2018. Radicado 0538-15.* Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cueter.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A (2020). *Sentencia del 28 de mayo de 2020. Radicado 47001-23-33-000-2015-00108-01(1956-17).* Consejero Ponente William Hernández Gómez.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/230/66001-23-33-000-2014-00310-01.pdf>

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A (2021). *Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Radicado 50001-23-31-000-2011-00010-01(1937-18)*. Consejero Ponente William Hernández Gómez.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/249/249.pdf>

Consejo de Estado. Sección Segunda (2021b). *Sentencia de unificación. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicado SUJ-025-CE-S2-2021*. Consejero Ponente Rafael Francisco Suárez Vargas

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B (2023). *Sentencia del 12 de diciembre de 2023. Radicado 2802-2022*. Consejero Ponente Jorge Edison Portocarrero Banguera.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B, 2021. *Sentencia del 16 de abril de 2021. Radicado 4317-17*. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cueter.

Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria (2016). *Auto del 18 de mayo de 2016. Radicado. 201600426*.

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/35989911/136229601/2020-00091-01+DULES+RAFAEL+GIL+PAVA+vs+HOSPITAL+HERNANDO+QUINTERO+BLA NCO+-+Remite+por+falta+de+jurisdiccion.pdf/2d7ced72-ac3e-48d3-a110-31ad62cf3ccf>

Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria (2018). *Auto del 13 de diciembre de 2018. Rad. 201702117*.

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 29 de julio de 1991 (Colombia)

Corte Constitucional de Colombia (2001). Sentencia T-873 de 2001. Magistrado Ponente Jaime

Araujo Renteria. [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-873-01.htm#:~:text=Sentencia%20T-873%2F01&text=La%20sanción%20de%20destitución%20y,casi%20seis%20\(6\)%20años.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-873-01.htm#:~:text=Sentencia%20T-873%2F01&text=La%20sanción%20de%20destitución%20y,casi%20seis%20(6)%20años.)

Corte Constitucional de Colombia (2002). *Sentencia C-200 de 2002*. Magistrado Ponente Alvaro

Tafur Galvis. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-200-02.htm#:~:text=Nadie%20podrá%20ser%20juzgado%20o,con%20arreglo%20al%20artículo%2040.>”

Corte Constitucional de Colombia (2002b). *Sentencia C-007 de 2002*. Magistrado Ponente

Manuel José Cepeda Espinoza. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-007-02.htm>

Corte Constitucional (2003). *Sentencia SU- 120 de 2003*. Magistrado Proponente Alvaro Tafur

Galvis. Salvamentos de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/SU120-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2004a). *Sentencia C- 131 de 2004*. Magistrada Ponente Clara

Inés Vargas Hernández. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-131-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2004b). *Sentencia C- 1049 de 2004*. Magistrada Ponente

Clara Inés Vargas Hernández. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1049-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2009). *Sentencia C-807 de 2009*. Magistrado ponente María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-807-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2013). *Sentencia C-156-13*. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2014). *Sentencia T-916-2014*. Magistrada Ponente. Martha Victoria Sáchica Mendez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-916-14.htm#:~:text=T-916-14%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20derecho%20al%20debido%20proceso,realización%20de%20la%20justicia%20material.>

Corte Constitucional de Colombia (2014b). *Sentencia C-594 de 2014*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-594-14.htm#:~:text=por%20medio%20de%20la%20cual,disposiciones%20en%20materia%20de%20seguridad.>

Corte Constitucional de Colombia (2015). *Sentencia C-328-2015*. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-328-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2016). *Sentencia C-285/16*. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-285-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2016b). *Sentencia SU-282 de 2019*. Magistrada sustanciadora Gloria Stella Ortiz Delgado.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU282-19.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2016c). *Sentencia SU-406 de 2016*. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU406-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU406-16.htm)

[16.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU406-16.htm)

Corte Constitucional de Colombia (2021a). *Auto 492-21. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Pasto (Nariño) y el Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco (Nariño)*. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2021/A492-21.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2021b). *Autos 863 de 2021. Conflicto de jurisdicciones entre el Tribunal Administrativo de Caldas y el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Manizales*. Magistrada Ponente Diana Fajardo Rivera.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A863-21.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2021c). *Auto 389 de 2021. Conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá*. Magistrado sustanciador Antonio José Lizarazo Ocampo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2021/A389-21.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2022a). *Auto 1360 del 14 de septiembre de 2022. Conflicto de Jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tuluá (Valle del Cauca) y el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Guadalajara*

de Buga (Valle del Cauca). Magistrada ponente Cristina Pardo Schlesinger.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2022/A1360-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2022b). *Auto 441 de 2022. Conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Tunja y el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja*. Magistrada Ponente Karen Caselles Hernández (e). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2022/A441-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2023). *Auto 1942 de 2023. Conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 28 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 60 Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Tercera*. Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2023/A1942-23.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2003). *Sentencia 20173 del 18-03-2003*. Magistrado Ponente Germán G. Valdés Sánchez. <https://vlex.com.co/vid/sentencia-corte-suprema-justicia-874045522>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2008). *Sentencia del 4 de junio de 2008, expediente 33465*. Magistrada Ponente Elsy del Pilar Cuello Calderón. <https://vlex.com.co/vid/552546502>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2009). *Sentencia del 1° de julio de 2009. Rad. 30437*. Magistrado Ponente Gustavo Jose Gnecco Mendoza. https://www.redjurista.com/Documents/corte_suprema_de_justicia_sala_de_casacion_laboral_e_no_30437_de_2009.aspx#/

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2014). *Radicación SL10610-2014 del 9 de julio de 2014*. Magistrada Ponente Elsy del Pilar Cuello Calderón.

<https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bjun2015/SL10106-2014.pdf>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2017) *Sentencia SL20738-2017*.

Magistrado Ponente Fernando Castillo Cadena

https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_ff7e69678607493cb9d1267cbef7d4ac

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2018) *Sentencia SL4547-2018*

Magistrada Ponente Clara Cecilia Dueñas Quevedo

<https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bnov2018/SL4547-2018.pdf>

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral (2018). *SL4547-2018 Radicación n.º 70847*

Magistrada Ponente Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

<https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bnov2018/SL4547-2018.pdf>

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral (2021). *Sentencia SL4771-2021*.

Expediente SL3774-2021 Magistrado Ponente Luis Benedicto Herrera Díaz.

<https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/boct2021/SL3774-2021.pdf>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2023a). *Sentencia del 18 de septiembre de 2023. Expediente: SL2518-2023*. Magistrada Ponente Cecilia Margarita Durán Ujueta.

<https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp->

content/uploads/not/laboraldesc23/edictos/F15572318900120160030101EdictoDL20230804100054.pdf

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2023b). Sentencia del 30 de mayo de 2023, expediente SL1226-2023. Magistrada Ponente Dolly Amparo Caguasango Villota
<https://vlex.com.co/vid/sentencia-corte-suprema-justicia-935472306>

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral (2023c). *Sentencia del 25 de octubre de 2023. Radicación. SL2954-2023*. Magistrado ponente Fernando Castillo Cadena.
[https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/not/laboral23/prov/94506%20\(25-10-23\).pdf](https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/not/laboral23/prov/94506%20(25-10-23).pdf)

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). 11 de febrero de 1978.
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Chiovenda, J. (1925). *Principios de derecho procesal civil. Tomo II*. Editorial Reus (S.A.). Madrid.

Diez-Picazo Giménez, Ignacio (1991). El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley. *Revista española de Derecho constitucional*, (31), pp. 75-123.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79429>

Fossas Espadaler, E. (2016). Legislador Y Derecho Fundamental Al Juez Legal (Legislature and Ordinary Judge Predetermined by Law). *InDret*, Vol. 2. p. 9.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2772627#

Hoyos, R. (2004). *El mito de la jurisdicción rogada en el proceso contencioso administrativo*.

XXV Congreso Colombiano De Derecho Procesal. Universidad libre.

López Blanco, H. (2005). *Procedimiento Civil. Parte General* (9º Ed.). Editorial DUPRE.

Organización Internacional del Trabajo (2006). R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R198,%2FDocument

Palacio Hincapié, J. (2017). *Derecho procesal Administrativo*. 9ª edición. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA.

Ponce de León Solís, V. (2014). The troublesome appeal to legitimate reliance as a limitation to legislative power. *Estudios constitucionales*, Vol. 12(1), pp. 429-474.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002014000100011>

Presidencia de la Republica de Colombia (1948). *Decreto ley 2158 de 1948. Sobre Procedimientos en los juicios del Trabajo*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5259>

Presidencia de la Republica de Colombia (1968). *Decreto 3135 de 1968. 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*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1567>

Presidencia de la Republica de Colombia (2015). *Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Villegas Arbelaez, J. (2016). *Derecho administrativo Laboral. Principios, estructura y relaciones individuales. Tomo I.* (10° Ed.). Editorial Legis.

Sáez Martin, J. (2015). Los Elementos de la Competencia Jurisdiccional. *Revista de derecho (Coquimbo)*, Vol. 22(1), pp. 529-570. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532015000100014>

Silva, M. (2022). *Teoría General del Proceso: una concepción social y democrática del derecho.* Primera Edición. Legis Editores S.A.