



Aplicabilidad de la facultad ultra y extra petita en el proceso contencioso administrativo laboral bajo el principio de favorabilidad

Camila Andrea Valencia Borda

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho
Bogotá, Colombia
2024

Aplicabilidad de la facultad ultra y extra petita en el proceso contencioso administrativo laboral bajo el principio de favorabilidad

Camila Andrea Valencia Borda

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Derecho con énfasis en Instituciones Jurídicas Procesales

Directora:

Doctora, Claudia Milena Castellanos Avendaño

Codirector:

Doctor, Gamal Mohammand Atshan Rubiano

Línea de Investigación:

Maestría en Derecho Perfil de Profundización en Derecho Procesal

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho

Bogotá, Colombia

2024

*A mis padres, por continuar
Para Daniel los antecedentes.*

Resumen

Aplicabilidad de la facultad ultra y extra petita en el proceso contencioso administrativo laboral bajo el principio de favorabilidad

La presente investigación tiene como objetivo analizar la aplicación de la facultad de fallar extra y ultra petita en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en asuntos laborales de empleados públicos, específicamente bajo el principio de favorabilidad y considerando el marco normativo establecido en el Artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Lo anterior, se realizará por medio de un estudio de las características de esta facultad, recopilando jurisprudencia relevante. Se busca determinar los escenarios en los cuales los jueces administrativos pueden aplicarla en concordancia con la protección de los derechos laborales fundamentales.

La cuestión principal es si esta facultad está siendo efectivamente utilizada, dada la naturaleza rogada de la justicia en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y si su aplicación se realiza de manera adecuada y propicia para la protección de derechos laborales.

Dado lo anterior, se llevó a cabo un estudio exhaustivo de la jurisprudencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, identificando casos en los cuales se ha aplicado o se ha omitido emplear la facultad de fallar extra y ultra petita en asuntos laborales de empleados públicos.

Los resultados obtenidos contribuyen al entendimiento de la aplicación práctica de esta facultad en el ámbito laboral de los empleados del Estado, así como a la reflexión sobre la importancia de garantizar la protección de sus derechos fundamentales en el marco del proceso judicial administrativo.

Independientemente de la categoría en la que se encuentren los trabajadores, ya sea que su vinculación se realice mediante la incorporación por concurso de méritos, a través de una relación legal y reglamentaria, o mediante un contrato de trabajo, siguen manteniendo la cualidad de trabajadores amparados por el Artículo 25 de la Constitución Política de Colombia. Lo anterior, les otorga una protección especial por parte del Estado y, por ende, se rige por el principio de igualdad ante la ley.

Palabras clave: Ultra petita y extra petita, funcionarios públicos, derechos laborales, justicia rogada y precedente.

Abstract

Applicability of the Faculty beyond the pleadings in Labor Administrative Litigation Process under the Principle of Favorability

The present research aims to analyze the application of the faculty to rule extra and ultra petita in Administrative Litigation Jurisdiction concerning labor matters of public employees, specifically under the principle of favorability and considering the normative framework established in Article 50 of the Procedural Code of Labor and Social Security.

This will be accomplished through a study of the characteristics of this faculty, gathering relevant jurisprudence to determine the scenarios in which administrative judges can apply it in accordance with the protection of the fundamental labor rights of public employees.

The main issue is whether this faculty is effectively used, given the pleaded nature of justice in Administrative Litigation Jurisdiction, and whether its application is carried out consistently with the principles of favorability and protection of labor rights.

To address these objectives, an exhaustive study of jurisprudence in administrative litigation jurisdiction was conducted, identifying cases in which the faculty to rule extra and ultra petita has been applied or omitted in labor matters concerning public employees.

The results obtained contribute to understanding the practical application of this faculty in the labor sphere of public employees, as well as reflecting on the importance of guaranteeing the protection of their fundamental rights within the framework of administrative judicial proceedings.

This is because, regardless of the category in which workers are placed, whether their engagement is achieved through merit-based recruitment, a legal and regulatory relationship, or

an employment contract, they continue to hold the status of workers protected by Article 25 of the Political Constitution of Colombia. This affords them special protection by the State and, consequently, is governed by the principle of equality before the law.

Keywords: Beyond the pleadings, Public officials, labor rights, adversarial justice and preceden.

Tabla de contenido

Resumen	III
Lista de tablas.....	IX
Introducción	1
Capítulo I – Facultad de fallar extra y ultra petita.....	4
1.1. Características de la facultad extra y ultra petita, como producto del artículo 50 del Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social.....	4
1.1.1. Evolución y antecedentes facultad ultra y extra petita.....	5
1.1.2. Incorporación de la facultad extra y ultra petita en el ordenamiento jurídico colombiano en materia laboral.....	10
1.2. Principio de congruencia, consonancia y favorabilidad laboral en relación a la aplicación de la facultad ultra y extra petita.....	15
1.2.1. Principio de congruencia.....	16
1.2.2. Consonancia en materia laboral	18
1.2.3. Principio de favorabilidad.....	19
1.3. Aplicación del principio ultra y extra petita en el vínculo contractual entre el Estado y sus trabajadores	21
1.3.1. Definición del concepto de empleado público	22
1.3.2. Normativa que rige para trabajadores del Estado en asuntos laborales	26
1.3.3. Posturas en la aplicabilidad de la facultad ultra y extra petita en Jurisdicción Contenciosa Administrativa.....	31
Conclusión.....	35

Capítulo II – Jurisprudencia de la facultad de fallar extra y ultra petita	37
2.1. Corte Suprema de Justicia – Régimen general.....	37
2.2. Consejo de Estado – Régimen excepcional.....	41
2.3. Corte Constitucional – Jurisdicción Constitucional	46
2.4. Tribunales Administrativos y Circuitos Judiciales – Aplicación real	49
2.4.1. Aportes pensionales para reconocimiento de pensión en docentes oficiales	51
2.4.2. Prescripción de aportes pensionales en reconocimiento de relación laboral de los empleados del servicio de salud	66
Conclusión.....	75
Capítulo III – ¿Empleados públicos en desventaja sobre el régimen general de trabajadores? Posibles propuestas para la aplicación ultra y extra petita en los conflictos entre trabajadores y empleados públicos frente al Estado.....	78
3.1. Vulneración de derecho del trabajo como fundamental en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa	78
3.2. Viabilidad de aplicación ultra y extra petita en los conflictos entre trabajadores y empleados públicos frente al Estado	82
Conclusión.....	84
Conclusiones generales	87
Bibliografía.....	90

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Regulación del empleo público en Colombia</i>	27
Tabla 2. <i>Sentencias Tribunal Administrativo de Boyacá frente a los aportes a pensión dentro del reconocimiento de pensión de jubilación</i>	60
Tabla 3. <i>Sentencias Juzgados Administrativos del Circuito de Boyacá frente a los aportes a pensión dentro del reconocimiento de pensión de jubilación</i>	61
Tabla 4. <i>Pronunciamientos en Jurisdicción Contencioso Administrativa en Boyacá respecto a la prescripción de los aportes pensionales en asuntos de reconocimiento de relación laboral</i>	72
Tabla 5. <i>Pronunciamientos en Jurisdicción Contencioso Administrativa en Boyacá donde no se reconoce la relación laboral a contratistas que buscan las acreencias como empleado público</i> ...	73

Introducción

En el ámbito del derecho laboral, el juez ha sido dotado de una facultad potestativa para pronunciarse en su decisión, incluso más allá de lo solicitado por la parte demandante, siempre y cuando se trate de hechos debatidos dentro del proceso y debidamente probados. Esta facultad se ha extendido a otras ramas del derecho, como las acciones constitucionales, el derecho de familia e incluso el agrario, en virtud de la protección a la parte débil del litigio.

Sin embargo, se ha suscitado un debate en cuanto a si esta facultad puede ser aplicada también a los empleados públicos cuando se trata de sus asuntos laborales bajo otra jurisdicción. Existen posturas que indican que no es procedente, en virtud de que la normativa dispuesta para ello, es decir, el artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, no es aplicable a la Jurisdicción Administrativa ni a contratistas, dado que no se encuentran bajo un vínculo de relación laboral. Por otro lado, hay una corriente que, basada en los principios constitucionales del trabajo, considera que el juez administrativo puede tener flexibilidad en sus fallos laborales, lo anterior, en virtud de la Constitución de 1991 que otorga la calidad de juez constitucional a todos los jueces independientemente de su rama.

En este contexto, se plantea la problemática central de esta investigación: ¿Se aplica la facultad de fallar extra y ultra petita en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en asuntos laborales de empleados públicos bajo el principio de favorabilidad, aun cuando se habla de una justicia rogada?

Para resolver este problema se ha planteado como objetivo general de este estudio establecer la aplicabilidad de la facultad ultra y extra petita por parte de la Jurisdicción Contenciosa

Administrativa en materia laboral, a pesar del carácter rogado de la misma. Para alcanzar este propósito, se ha delineado lo siguiente:

Estudiar las características de la facultad ultra y extra petita y su posible relación con el vínculo contractual entre el Estado y sus trabajadores, compilar jurisprudencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la que haya aplicado o se abstenga de usar la facultad extra y ultra petita e identificar los escenarios en los cuales los jueces administrativos pueden aplicar la mentada potestad en concordancia con la garantía de los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos.

La estrategia metodológica que se usará en el presente trabajo es cualitativa, dado que mediante la investigación realizada se busca definir e identificar conceptos y características de la aplicabilidad de las facultades ultra petita y extra petita bajo los principios laborales, esto en los casos de los fallos de los jueces administrativos en asuntos que versen sobre derechos laborales de los empleados públicos, analizando los conceptos generales que ha otorgado la jurisprudencia en Colombia para su interpretación y haciendo un análisis de la sentencias proferidas en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en asuntos del respectivo mecanismo de protección para los derechos de carácter laboral.

El tipo de investigación es jurídico – dogmático y el nivel es descriptivo, dado que se utilizan fuentes documentales de información a través de normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia; se inició por la definición, desarrollo e incorporación de las características del tema objeto de investigación; se realizó un análisis de la aplicabilidad de la facultad ultra y extra petita de manera general tanto en la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional como en el Tribunal Administrativo de Boyacá y sus respectivos circuitos judiciales, siendo Tunja, Duitama y Sogamoso. Lo anterior, determinando su conducta para establecer comportamientos

concretos de las variables propuestas del tema de investigación a través de pronunciamientos judiciales.

Se toma este segmento departamental dada la relevancia y novedad de los pronunciamientos en asuntos de Nulidad y Restablecimiento de Derecho Laborales mediante los cuales ha creado jurisprudencia que ha sido acatada o por el contrario desvirtuada por parte del Consejo de Estado, siendo fuente importante para el establecimiento del precedente de la Alta Corte; para finalizar establecimiento si en efecto existe o no una desventaja de los empleados públicos frente a régimen general de trabajadores en este asunto.

A través de esta investigación, se espera contribuir al análisis y comprensión de la compleja relación entre la facultad ultra y extra petita y el principio de favorabilidad en el ámbito del derecho administrativo laboral

Capítulo I – Facultad de fallar extra y ultra petita

Es necesario ampliar el concepto, evolución y antecedentes de la facultad que poseen los jueces de separarse del principio de congruencia en ciertos asuntos, por ello, también se procederá a dar una definición de este, junto con el concepto de la consonancia y la favorabilidad. Estos, son pilares para determinar el alcance del fenómeno jurídico de la facultad de los jueces de proferir fallos más allá o por fuera de lo solicitado, para finalizar revisando el alcance del mismo dentro de su posible aplicación en asuntos de empleados públicos en su jurisdicción laboral.

1.1. Características de la facultad extra y ultra petita, como producto del artículo 50 del Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social

En el Derecho Procesal Laboral de Colombia, la facultad extra y ultra petita representa un aspecto que incide en la garantía de los derechos de las partes involucradas en un proceso judicial. Su origen y evolución se liga al desarrollo del Derecho Laboral y a la configuración misma del Sistema Jurídico Colombiano.

Por ello, se hace necesario estudiar las características de esta facultad, en consonancia con el artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CPTSS). Para comprender plenamente su alcance y significado, es esencial contextualizar su surgimiento a través de una revisión de los antecedentes del derecho laboral, así como examinar detenidamente su incorporación en la normativa jurídica colombiana. Este recorrido histórico y jurídico permitirá una comprensión más profunda de la importancia de la facultad extra y ultra petita en el ámbito laboral tanto para los empleados públicos como privados en el país.

1.1.1. Evolución y antecedentes facultad ultra y extra petita

El antecedente principal de la facultad ultra y extra petita se deriva de la expresión romana *sententia debet esse conformis libello*, tiene como traducción que la sentencia debe estar conforme a lo hechos expuestos en la demanda, (Bustamante Bustamante, 2012, p. 388). Prohibiendo al juez conceder lo que no esté determinado por las partes, siendo una aproximación directa al principio de congruencia. Dado esto, se hace necesario revisar la codificación dispuesta en el imperio romano.

La norma romana *Corpus Iurus Civiles* estaba dividida en: *el Codex, Digesto, Institutas, Codex Iustinianeus* y *Novellae*, derivadas de la orden dada por el emperador Justiniano I alrededor de 530 d. C. de compilarlas y codificarlas como obras jurídicas de jurisconsultos romanos, rompiendo con la armonía del Código primitivo, como se denomina el derecho anterior a ello (Bustamante Bustamante, 2012, p. 94). Estas disposiciones eran ajustadas a la realidad de la época de su recopilación y versaban principalmente acerca de derecho civil, sin embargo, posteriormente también se daría una aplicación para las relaciones laborales.

Al revisar con detenimiento el conjunto normativo romano, se tiene que en la recopilación realizada por Lassard y Koptev en *The Roman Law Library* se evidencia que en el Digesto en 42.1.47 *Paulus libro quinto sententiarum*, se indica que “*quienes hayan omitido defender su causa, únicamente serán sometidos a los hechos juzgados*”, lo que deja ver la búsqueda de un poder equilibrado en el sistema judicial romano, ajustado a una congruencia al momento de juzgar.

Mientras que en el *Codex Iustinianeus*, en el libro 7.45.13 *Imperator Justinianus*, hace referencia a que los jueces deben seguir los caminos de la verdad, la ley y la justicia, sin considerar demás consultas que considere que no han sido correctamente juzgadas u opiniones. Esto puede

determinarse como una noción de la prevalencia de la sustancialidad sobre las formalidades, pero también se determina una clara orden al juez para no ceñirse al precedente si considera que este no está debidamente juzgado.

Incluso, en el libro 3.1.14 *Imperator Justinianus*, indica que todos los jueces que estén bajo el gobierno del derecho romano, no deben juzgar más que lo que se juzgarían a ellos mismos; en cuanto a los defensores se refiere a que después de la exposición de la narración y de la objeción planteada deben prestar juramento sobre los sagrados Evangelios, si en la defensa ejercida se separa de la asociación, “no se permite despreciar a un litigante recurriendo la defensa de otro abogado, argumentando que sería una representación injusta”, esto deja ver la existencia de una fijación del litigio con el juramento prestado por parte del abogado, y en caso de separarse de ello, se aduce la existencia de una desventaja para la otra parte, aproximándonos a un debido proceso y principio de contradicción.

De manera directa en la compilación de las normas aplicadas en el derecho romano, se determina que al impartir justicia se adhieren a un principio de congruencia, pero también, da la facultad al juez como director del proceso de apartarse del precedente en caso de considerar que no fue una decisión correctamente juzgada, todo en virtud de una búsqueda de verdad y de justicia, vale la pena reiterar que esta normativa era codificada de manera inicial para asuntos civiles.

Sin embargo, este antecedente es el precursor del derecho en nuestra jurisdicción. Hinestrosa (2013) hace énfasis en que los ordenamientos jurídicos latinoamericanos tienen una práctica del derecho denominada tradición romanista, denominado como *civil law*, dado que el derecho romano se incorporó en este sector como fue asumido por Castilla y Portugal. (pp. 3-4)

El derecho romano inicialmente se consideraba como una autoridad casi sagrada en la edad media, se integró en la cultura jurídica germana marcando la transición del feudalismo al mercantilismo. Con la formación de Estados nacionales en Europa, Francia, España y Alemania adoptaron el *corpus iuris civilis* integrándolo a sus sistemas legales, por ello, fue fundamental en la elaboración de códigos y ordenanzas de los países en mención, se basaron en sistemas legales en principios romanos, mientras que en España hubo una fusión del derecho consuetudinario francés, derecho común pandectista y derecho español antiguo, es por ello, que nuestra primera legislación civil como nación independiente mantenía la misma influencia, incluso, el Código Civil de 1879, redactado por Andrés Bello, acudió al derecho romano puro. (Casas Farfan, 1998, pp. 175-176)

Se hace necesario hacer mención a la caracterización inicial que se dio en el país del derecho laboral, esto, teniendo en cuenta que a pesar que hoy en día se tiene como una rama del derecho independiente a la del derecho civil, se incorporó inicialmente su modelo como una prolongación del derecho civil y es por ello que se traen a colación los antecedentes del derecho romano.

Villareal Jaricado (1987), caracterizaba al derecho laboral de la época como un "derecho nuevo" que surgía como resultado de una evolución política, económica y social iniciada en los siglos XVIII y XIX. Este derecho tenía como objetivo principal, que por parte del Estado, se diera la búsqueda de la estabilidad económica y la paz social mediante la concesión de ventajas jurídicas a la parte más vulnerable: los trabajadores. Durante ese periodo, se suscitaba un debate sobre si el derecho laboral debía considerarse parte del derecho público o del derecho privado, sin embargo, para el autor era un derecho netamente público dada su finalidad de proteger a la clase asalariada por su debilidad económica.

Para otros autores, como Romagnoli (1997), el derecho laboral surge como una disciplina accesoria del derecho privado. Por su parte, Jaramillo Jassir (2010) señala que la estructura jurídica fundamental es la institución del contrato, lo cual lo asemeja al derecho civil. (pp. 67–69). El Código Sustantivo del Trabajo de 1950, en su redacción original, incorpora elementos propios de la relación laboral, lo que sugiere que, a pesar de tener una base contractualista en términos formales, en la práctica se trata más bien de una teoría de la relación laboral.

En lo que tiene que ver con el derecho procesal, inicialmente fue considerado como una rama de la ciencia jurídica secundaria, accesoria y adjetiva, posteriormente se dio mayor relevancia al momento de ejercer la acción, dado adquiere una posición como una rama del derecho con sus propios principios fundamentales, por medio de la cual el Estado ejerce su soberanía dentro de su función jurisdiccional. (Arcila Urrea, 1989, pp. 23-24)

En cuanto a la incorporación del derecho procesal laboral en Colombia, el primer antecedente histórico es la Ley 57 de 1915 sobre accidentes de trabajo, confiriendo competencia a los jueces civiles municipales para estas controversias, posteriormente la Ley 10 de 1934 dio competencia a los jueces ordinarios para las controversias entre los patronos y sus trabajadores, con la Ley 45 de 1939 da competencia al Código Judicial para controversias laborales y en el año 1940 el Acto Legislativo No. 1 dispuso que la ley debía crear la jurisdicción especial del trabajo con su organización determinada. El Decreto 2350 de 1944 crea unos principios procesales y da competencia a los tribunales laborales, este decreto se acoge como ley permanente con la Ley 6 de 1945 con unas leves modificaciones, pero el Código de Procedimiento del Trabajo finalmente fue creado mediante Decreto 2158 de 1948. (Rodríguez Camargo, 1987, pp. 21-24) haciendo la primera mención específica del principio *ultra y extra petita* en la normatividad colombiana.

En los antecedentes del Decreto 2158 de 1948 se menciona que el Estatuto se encontraba dotado de los principios modernos de la ciencia procesal, en cuanto a la facultad de fallar ultra extra petita, se autoriza al juez de primera instancia con ciertas condicionales y “se niega esta facultad al Tribunal de segundo grado, para conservar el principio procesal de *reformatio in pejus*, según el cual no se puede hacer más gravosa la situación de un apelante”, además de la exposición motivada por el legislador, también se buscaba que esta facultad pudiera ser supervisada mediante la interposición del recurso de apelación. (Arcila Urrea, 1989, pp. 77-81)

Se tiene que la incorporación inicial del principio ultra y extra petita se daba con limitaciones en garantía del respeto al debido proceso, siendo esta la consecuencia de la regla “*tantum devolutum quantum apelatum*”, limitándose las competencias del juez superior a la impugnación y pretensiones que se involucran. (Sentencia T-474, 1992)

La limitación que dispone que únicamente podrá el juez de primera instancia aplicar esta facultad se comparte con países como Argentina, sin embargo, en esta jurisdicción únicamente está permitida la facultad ultra petita, para conceder cualquier tipo de prestación social, contrario a la jurisdicción colombiana en donde se permite para derechos inciertos y discutibles, vale la pena aclarar que, al ser una forma de gobierno federalista, hay variaciones en cada provincia respecto a su aplicación. (Urquijo Racedo, 2020, pp. 14-15)

De igual forma en países como Perú y Bolivia esta facultad es asignada al juez de única o primera instancia, sin embargo, en el primero únicamente se permite la aplicación de la facultad ultra petita, siendo prohibido fallar extra petita, mientras que en Bolivia se permiten ambos, situación compartida con Venezuela, que a diferencia de Colombia, solo le otorga esta facultad al juez laboral. (Becerra Pino & Corzo Ibarra, 2014; Urquijo Racedo, 2020)

En otras jurisdicciones como en México a pesar de no existir de manera expresa el concepto de *ultra y extra petita*, se introdujo un principio llamado *suplencia de la demanda*, este es aplicable cuando se encuentra incompleta, dado que si no se han solicitado todos los derechos y garantías puede el juez adicionar las peticiones de la demanda. Cuando empezó a regir el principio en esta jurisdicción se acusó de existir *prejuzgamiento*, posteriormente se fue desarrollando y se aceptó que es el mismo *ultra y extra petita* que permite al juzgador pronunciarse sobre todos los derechos legales y extralegales que corresponden al trabajador. (Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2013, pp. 96-97)

Dado esto, se puede evidenciar que esta facultad que ha estado presente desde el derecho romano se ha incluido en las jurisdicciones laborales de diferentes países latinoamericanos y a pesar de que se ha dado un desarrollo distinto en cada uno, su fundamento se deriva en la protección al trabajador y además, se considera como una excepción a los principios del debido proceso.

1.1.2. Incorporación de la facultad extra y ultra petita en el ordenamiento jurídico colombiano en materia laboral

Con anterioridad a la expedición del Código Sustantivo del Trabajo, el 24 de junio de 1948 se promulga el Código Procesal del Trabajo otorgando una facultad establecida en su Artículo 50 la cual consiste en que puede ordenar el pago de acreencias laborales que hayan sido discutidas en el proceso y estén probadas en el mismo, la cual ha sido denominada facultad de fallar *extra y ultra petita*.

Se hace necesario definir la facultad *extra y ultra petita*, siendo la adopción de medidas de protección o de órdenes no solicitadas (*extra petita*), o la concesión del amparo de los derechos

invocados en mayor medida en cuanto a lo inicialmente pretendido (ultra petita), por el juez, en un fallo extra petita, se puede tomar como ejemplo cuando el trabajador reclama determinadas acreencias laborales y el juez ordena el reconocimiento de una no solicita, en el mismo sentido, en fallo ultra petita se configura cuando el trabajador determina en un suma de dinero una acreencia laboral y el juez condena a un valor mayor al solicitado. (Díaz Daza, 1999, pp. 4-5)

El precepto “podrá” que trae el artículo en comento, deja a disposición voluntaria del juzgador aplicar lo anteriormente mencionado, siempre y cuando hayan sido discutidos y estén acreditados los hechos que originaron tal decisión. (Becerra Pino & Corzo Ibarra, 2014, p. 6)

La anterior potestad se relaciona estrechamente con el principio de favorabilidad laboral, teniendo en cuenta que este busca que sea aplicado al trabajador la norma o interpretación más conveniente, esto conforme al artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo, por ende, la aplicación de la facultad extra y ultra petita, y de este principio difiere, lo cierto es que los primeros están encaminados a un tipo de “saneamiento” que realiza el juez para proteger los derechos del trabajador.

El legislador con esta potestad que le otorga al juez busca principalmente que se protejan derechos irrenunciables e indiscutibles, conforme a lo indicado en el Proyecto de Ley 152 de 2008 de la Cámara de Representantes, buscando que se dé el reconocimiento de un derecho a pesar de que el mandatario judicial del trabajador los haya pasado por alto en el momento de la formulación de sus pretensiones.

Mientras que el principio de favorabilidad, ostenta la particularidad del sentido del fallo que da el juzgador cuando hay duda de aplicación normativa. No obstante, tanto la facultad de fallar extra y ultra petita como el principio de favorabilidad, pueden tener el objeto de beneficiar

al trabajador por encontrarse en situación menos favorable que su empleador, por disposición constitucional del artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

Las facultades extra y ultra petita en un comienzo con el Decreto Ley 2158 de 1948, en ese entonces, Código Procesal Laboral, hoy en día Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, estableció en su redacción única y exclusivamente la potestad para el juez de primera instancia, sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-662 de 1998 declaró inexecutable la expresión “de primera instancia”, y facultó al juez de segunda instancia la aplicabilidad de la mencionada.

En el estudio de su constitucionalidad se determinó que existía una desigualdad en los trabajadores dependiendo del tipo de proceso que debían tramitar para el reconocimiento de sus derechos laborales, dado que quienes debían someterse a una única instancia se encontraban en una situación menos favorable que quienes por cuantía podría conocer un juez de primera instancia; si bien, en esta oportunidad también realizó un estudio de la disposición “podrá”, lo cierto es que la Corte Constitucional concluyó que este carácter facultativo y discrecional del juez no contradice la carta constitucional, dado que los jueces solo se encuentran sometidos al imperio de la ley. (Sentencia C-662, 1998)

Es claro que, la facultad extra y ultra petita es potestativa en su aplicación, incluso, el legislador, mediante Proyecto de Ley 152 de 2008 de la Cámara de Representantes, intentó que fuera de manera obligatoria en lugar de potestativa para el juez, reemplazando la expresión “podrá”, por “deberá”, bajo el entendido que cuando se debatan derechos ciertos e indiscutibles, no debería someterse a consideración del director del proceso la protección de los mismos en caso de su existencia.

Lo anterior, sin dejar a un lado la regla de consonancia, en la exposición de motivos del mencionado proyecto, en el segundo debate se hizo énfasis en que esta facultad iba dirigida a la protección de los trabajadores que se rigen por un contrato de trabajo y sus disposiciones se encuentren reguladas en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Esto, excluye de manera expresa a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y consigo, a los empleados públicos, además, al estar determinado que este principio opera únicamente frente a salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, se excluye a los contratistas independientes para que les sea posible la aplicación de la facultad extra y ultra petita, si bien el Proyecto de Ley (2008) fue aprobado en dos debates, el mismo se archivó en el año 2009 por tránsito de legislatura, dejando a un lado esta propuesta que permitía un avance en el tema.

En el mismo sentido que lo debatido en el Proyecto de Ley en mención, existen posturas que determinan esta exclusión de los empleados públicos para la aplicación de este principio, incluso, se han debatido las cuestiones sobre las cuales se puede dar uso a esta facultad a los trabajadores que se rijan por contrato de trabajo.

Se ha indicado de manera taxativa que únicamente se limita al reconocimiento de salarios o prestaciones sociales, exceptuando ciertos emolumentos como las vacaciones, dado que no es una prestación social sino un descanso remunerado; también, se ha determinado que esta facultad tiene unos límites constitucionales, por ejemplo, cuando el condenado es apelante único y debe aplicar el principio de *non reformatio in pejus*. (Rojas Chávez & Hernández Meza, 2004, pp. 242-246)

Esta facultad en principio fue desarrollada por vía doctrinal, posteriormente el legislador se pronunció de la misma y se ha dado su desarrollo jurisprudencialmente, a pesar de su aplicación,

esta debe ir de la mano con el principio de congruencia, consonancia y *non reformatio in pejus*, en algunos proyectos de investigación, como en Urquijo Racedo (2020) se indica que la facultad de proferir un fallo ultra o extra petita solo puede ser aplicada por el juez laboral, excepcionalmente en procesos agrarios con un uso restringido, e incluso, en el Código General del Proceso en su artículo 336 numeral 3, establece como causal del recurso extraordinario de casación “*no estar la sentencia en consonancia con los hechos, con las pretensiones de la demanda, o con las excepciones propuestas por el demandado o que el juez ha debido reconocer de oficio*”. (p. 13).

En estudio realizado por Numa Sánchez & Mendoza Bautista (2017) en la Jurisdicción Ordinaria Laboral del Circuito de Cúcuta, Norte de Santander, Colombia, llevó a la conclusión que en los casos que versan derechos ciertos e indiscutibles las sentencias se desestimaron en la mayoría de casos frente a pensión y salarios, en los procesos que los jueces podían aplicar la facultad ultra y extra petita evidenciaron que únicamente se aplicaron en un porcentaje irrisorio en las entrevistas realizadas a los jueces, dado que indicaron que a pesar que se discutió en hechos no se encontraban en pretensiones, si bien los juzgadores conocían la naturaleza proteccionista de las normas laborales, hacían énfasis en el papel del abogado de estructurar en debida forma la demanda.

Lo anterior, en virtud de que su aplicación no es una obligación, simplemente una facultad que posee el juez, incluso se ha indicado por Numa Sánchez & Mendoza Bautista (2017) que aún algunos doctrinantes se sostienen en que esta es una violación a la regla técnica de la consonancia y la misma constituye un vicio que afecta el debido proceso, por otro lado, también existen teorías que se fundamentan en que esta facultad es de aplicación necesaria teniendo en cuenta la naturaleza de los derechos laborales. (pp. 39-40)

No obstante, esta facultad es tan necesaria que incluso, en desarrollo jurisprudencial se ha ampliado esta facultad a los jueces constitucionales en la protección de derechos fundamentales, dando la potestad de otorgar fallos con más de lo pedido, lo cual se ha indicado en Sentencia de Tutela 425 del 07 de junio del 2012, en la cual la corporación enfatizó en que toda sentencia debe observar el principio de la congruencia, sin embargo, este no es absoluto, dado que al tratarse de derechos fundamentales, el juez puede ir más allá de lo pedido para ponerle fin a la situación que esté vulnerando los mismos, por ende, el fallo de tutela puede amparar derechos que no hayan sido invocados en la solicitud realizada por el accionante del mecanismo.

Si bien el citado caso versa sobre una protección a un derecho fundamental mediante la acción de tutela, otorga al Juez constitucional al fallar en asuntos de este tipo la posibilidad de ser más flexible con la aplicación del principio de congruencia, facultad que en principio se entendería únicamente del juez laboral al estar contemplada en el Código de Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, de tal manera, el fallo de tutela ha de incluir el amparo de derechos que, aunque no hayan sido expresamente invocados, su vulneración o riesgo resulta palmario, demandando la adopción de medidas de protección o de órdenes no solicitadas (*extra petita*), o la concesión del amparo de los derechos invocados en mayor medida a lo inicialmente pretendido (*ultra petita*).

1.2. Principio de congruencia, consonancia y favorabilidad laboral en relación a la aplicación de la facultad *ultra y extra petita*

El principio de congruencia, la consonancia y la favorabilidad constituyen pilares fundamentales tanto en el Derecho Procesal Laboral como en el Administrativo, se requiere hacer un análisis en relación con la aplicación de la facultad *ultra y extra petita*. Los principios de la congruencia y de consonancia, intrínsecamente están interrelacionados, buscan garantizar la

coherencia, armonía y protección de los derechos de las partes involucradas en un proceso judicial laboral. Mientras que la favorabilidad laboral, busca asegurar que, en caso de duda o conflicto normativo, se apliquen aquellas disposiciones más favorables para el trabajador.

1.2.1. Principio de congruencia

Para poder dar aplicación a la facultad de fallar ultra y extra petita, debe tenerse en cuenta por parte del juez que no se vulnere el principio de congruencia, se hace necesario abarcar una definición del mismo, este se encuentra compuesto por dos términos, siendo la sentencia y la demanda, factores por los cuales estará delimitado el pronunciamiento del juez, esto brinda seguridad jurídica a las partes y se les garantiza que la decisión a la que se allegue está ajustada a la causa, delimitando al juez para que se eviten arbitrariedades o abuso, siendo una directriz y principio normativo que vea por la idoneidad entre lo que se va a resolver y lo pretendido en la demanda, es un principio lógico de razonamiento. (Casadiegos Ortiz, Niño Peñaranda, & García Estupiñán, 2017, p. 12)

Es decir que, el juez tiene prohibido resolver sobre cuestiones que no se encuentren propuestas por las partes, ni dar solución distinta, ni ampliar la condena, también se vulneraría este principio en caso de que los hechos del proceso se modifiquen o replanteen, dado que sería una transformación de la demanda. (Gozáini, 2008, p. 10)

Este principio es una exigencia constitucional de que exista una relación entre el objeto procesal y la sentencia, no se puede desbordar de las pretensiones propuestas por las propias partes, especialmente por el objeto mediato de lo reclamado. (García Fuentes, 2019, p. 70)

En reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que para la aplicación de condenas ultra y extra petita se debe tener en cuenta la regla de congruencia

establecida en el Artículo 281 del Código General del Proceso, dado que solo puede versar sobre hechos que hayan sido discutidos en el proceso y estén debidamente probados; también, hace mención a la aplicación de esta facultad por el juez de segunda instancia, dado que este debe regirse por lo dispuesto del Artículo 66A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, dado que la sentencia en segunda instancia debe estar en consonancia con la materia del recurso de apelación. (Sentencia SL4398, 2020)

También, el órgano de cierre en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se ha referido a la aplicación de la facultad de fallar ultra y extra petita, debiéndose ejercer sin desligarse del principio de congruencia, siendo una forma de garantizar el debido proceso, dado que el juzgador solo tiene permitido pronunciarse sobre lo que se pretende, prueba y excepciona dentro del litigio, fundamentado en el artículo 280 y 281 del Código General del Proceso, no puede haber una condena superior o fuera de lo surtido en la demanda. Sin embargo, si la violación del acto acusado conlleva una vulneración a derechos fundamentales que deban ser protegidos de manera inmediata, el juez debe actuar en procura de su tutela judicial efectiva, aun cuando los argumentos de la sentencia no sean los que hayan estado en disputa. (Sentencia 2458-15, 2017)

Este principio también se fundamenta en la idoneidad y coherencia entre lo que resuelve el juez y lo que se pretende y discute en el proceso. Es decir, es un límite impuesto, no obstante, este principio no puede ser aplicado de manera absoluta cuando se trate de personas que requieran una protección especial del estado por su condición de desventaja, como es el caso del trabajador frente a su empleador.

Hoy en día, en temas laborales hay un debate amplió en la humanización del mismo, bajo el entendido que el trabajo es un derecho fundamental y eje en la sociedad y es por ello que las

normas laborales tienen un carácter protector y garantista. (Casadiegos Ortiz, Niño Peñaranda, & García Estupiñán, 2017, pp. 6-7)

1.2.2. Consonancia en materia laboral

El concepto de consonancia se desarrolló inicialmente en el artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, el cual establecía que la apelación debía limitarse a los aspectos que formaban parte del recurso interpuesto, impidiendo al superior enmendar cuestiones no planteadas por el apelante. En el ámbito laboral, el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en su artículo 66A, establece que la providencia que resuelve el recurso de apelación debe estar en concordancia con los reparos que presenta el apelante. En la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplica el artículo 281 del Código General del Proceso, que regula actualmente este principio.

Situación que también ha sido debatida por la Corte Constitucional en Sentencia C-968 de 2003, en donde se demanda como inconstitucional el artículo en comento, sin embargo, esta expresión se declara exequible en el entendido que en el recurso de apelación el juez de segunda instancia debe pronunciarse sobre los derechos mínimos e irrenunciables que hayan sido debatidos y probados en el proceso, es por ello, que el principio de consonancia no puede ser tomado en un análisis restrictivo, tampoco puede dejarse de lado.

Para algunos doctrinantes como es el caso de Rojas Chávez & Hernández Meza (2004) la consonancia tiene como objeto limitar los puntos mencionados en la apelación sin que el juez pueda pronunciarse sobre demás aspectos, tanto para sentencias como autos, por ende, el juez laboral se encontraría impedido para proferir fallos ultra o extra petita. (pp. 235-236)

Pese a lo anterior, en derecho laboral se ha dado prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y ha otorgado la facultad de ir más allá, o extralimitarse de lo solicitado, sin embargo, no basta que el hecho sea solo mencionado, sino que debe someterse a discusión dentro del proceso. Se tiene que, en caso de que la etapa correspondiente esté cerrada, el trabajador debe explicar el por qué no se incluyó o se mencionaron los hechos correspondientes en la oportunidad legal, no obstante, la conducta del juez depende del criterio que maneje, dado que el principio de ultra y extra petita es una facultad excepcional. (Díaz Daza, 1999, pp. 115-116)

No hay que dejar a un lado la obligación que posee el recurrente de expresar con claridad y precisión sus pretensiones para que la parte demandada pueda ejercer su derecho a la defensa; la demanda posee un marco que contiene hechos, omisiones y pretensiones, en las cuales el demandante debe hacer una fundamentación y es por ello que, bajo el principio de la lealtad procesal, no habría lugar que el juez se extralimite de los mismos, en primera o segunda instancia.

1.2.3. Principio de favorabilidad

En asuntos laborales se hace necesario hacer mención al principio de favorabilidad, el cual se ha definido por Barona Betancourt (2010) como el que debe utilizarse en el caso que existan normas laborales que tengan un origen distinto y que resulten de una misma materia y ambos otorgan una solución al caso, se debe aplicar a norma que sea más favorable para el trabajador, sin embargo, este deberá ser aplicado bajo la inescindibilidad, ya que no se puede extraer de una norma lo más favorable sino que debe aplicarse de manera integral, este, se fundamenta en el Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 21 del Código sustantivo del Trabajo. (pp. 253-254)

Se ha considerado que este principio es general y en él se engloban los demás, incluso, la Corte Constitucional ha dado amplitud al mismo indicando que este existe cuando hay una norma con distinta fuente formal, y también, cuando se admiten varias interpretaciones, por ello, contiene el principio de *in dubio pro operario* y condición más beneficiosa. (Neita Rodríguez, Pardo Ramos, Sánchez Sarmiento, & Varón Collazos, 2015, pp. 29-32)

Para la Corte Constitucional (1995) este principio consagrado en material laboral, determina que cuando una misma situación jurídica está regulada en diferentes fuentes formales del derecho, el juez debe escoger o interpretar la que sea más beneficiosa para el trabajador, pero esto no solo opera cuando hay conflicto entre dos normas, sino cuando una de las normas admite más de una interpretación, a pesar de que debe ser aplicada de manera integral, esta debe darse en pro de los derechos de los trabajadores. (Sentencia C-168, 1995)

Esto, en virtud de la existencia de derechos ciertos e indiscutibles, los cuales su reconocimiento no se supedita a la decisión de un juez o resolución de controversia, siendo los siguientes: salarios, por disposición del artículo 142 y 340 del Código Sustantivo del Trabajo; las cesantías, fundamentado en el artículo 249 de la misma norma; la prima de servicios, conforme al artículo 306 de la norma en cita; las vacaciones, establecidas en el artículo 186 *ibídem*; los intereses a cesantías, conforme a lo preceptuado en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990; y aportes al Sistema de Seguridad Social, siguiente los artículos 1 y 3 de la Ley 100 de 1993. (Numa Sánchez & Mendoza Bautista, 2017, pp. 43-44)

Los derechos inciertos y discutibles son los que aparecen contemplados en la norma, pero requieren de una decisión judicial que los defina, además, sobre ellos el trabajador puede conciliar y renunciar. La Corte Constitucional en Sentencia T-040 del 2018 indica que son derechos inciertos y discutibles en primer lugar, cuando los hechos que originan el derecho no son claros;

segundo, cuando la norma admite varias interpretaciones o es ambigua y por último, cuando su origen está condicionado al cumplimiento de plazo o condición que impide su nacimiento o exigibilidad. En estos casos la acción de tutela no es procedente para su reconocimiento, porque es competencia de la jurisdicción laboral.

1.3. Aplicación del principio ultra y extra petita en el vínculo contractual entre el Estado y sus trabajadores

La aplicación del principio ultra y extra petita en el contexto del vínculo contractual entre el Estado y sus trabajadores constituye un área de estudio crucial en la presente investigación. Es por ello que se hará un análisis de la aplicación de este principio en el marco del vínculo laboral dentro de la función pública. Comenzaremos proporcionando una definición clara y concisa del concepto de empleado público, destacando sus características fundamentales y su inserción en el contexto normativo administrativo.

A continuación, exploraremos la normativa que rige los asuntos laborales de los trabajadores del Estado, identificando los marcos legales y reglamentarios que estructuran sus relaciones laborales y establecen sus derechos y obligaciones.

Finalmente, examinaremos las diversas posturas existentes en cuanto a la aplicabilidad de la facultad ultra y extra petita en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Este análisis nos permitirá comprender las perspectivas y argumentos que informan la interpretación y aplicación de este principio en los litigios que involucran al Estado como empleador.

1.3.1. Definición del concepto de empleado público

A medida que el Estado Absolutista se fue consolidando, se desempeñaban funciones públicas dependiendo de la posición social de la persona, se ejercía por disposición del monarca que representaba al Estado.

En Italia, alrededor del siglo XVIII, se manejaba por medio del contrato de representación, siendo una relación de carácter mixto; en Alemania, se inició debatiendo la remoción de funcionarios como facultad del monarca, creando tres concepciones: el nexo que tiene el funcionario con la Corona encuadrado en un mandato con posibilidad de revocación; el no poder ser un contrato jurídico de carácter privado y el otorgar el puesto y el salario por discrecionalidad del monarca, sin la posibilidad de despedir a los funcionarios arbitrariamente, sino por justa causa, lo anterior, contrario a la postura que se mantuvo en España, en donde se delimitaba de manera precisa las obligaciones que se poseían y las causas de remoción, si existía un contrato, se pasaba a ser al equivalente de la propiedad del monarca, dando una aparición del servidor público. (Rincón Córdoba, 2009, pp. 54-55)

En Colombia, en materia contenciosa administrativa, desde 1815 se creó un órgano con funciones parecidas a las del Consejo de Estado, establecido en la *Reforma del gobierno de las providencias unidas de la Nueva Granada de 1815*, posteriormente, en 1817 se creó el cuerpo político denominado Consejo de Estado, el cual buscaba tener una variada formación como órgano consultivo, hasta 1830 en la Constitución se estableció el Consejo de Estado como órgano auxiliar dependiente del poder ejecutivo, con la facultad de pronunciarse sobre nombramientos de funcionarios, sin embargo, era un Consejo de Estado desligado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Montaña Plata & Ospina Garzón (2014) indican que en 1909 se fortalecieron las instituciones para evitar nuevamente una dictadura y la preservación del Estado de Derecho, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa fue creada por el Congreso en menos de 3 años, y se requería los dos años posteriores de implementación, con ambientación del derecho Francés, aunque en el mismo proyecto se indicara motivación también de normativa española, italiana y alemana, la necesidad de la creación de la jurisdicción de lo contenciosa administrativo justificada en la separación de poderes, haciendo necesario que la administración no fuera juzgada por los mismos jueces que los particulares. (pp. 202-203)

El mismo autor, hace énfasis en que hasta 1964 el control de la administración pública se compartía con la jurisdicción ordinaria, no obstante, la administración anterior a ello se veía obligada a responder por asuntos de litigios sindicales y trabajadores oficiales, (pp. 194-195). A partir de esa fecha, salvo algunos aspectos se ha mantenido la jurisdicción contenciosa administrativo conforme a los planteamientos iniciales, incluyendo su carácter de justicia rogada, siendo necesaria la congruencia entre las pretensiones y la decisión judicial.

Siendo así, los empleados públicos son quienes laboran al servicio de la función pública, entendida como un conjunto de instituciones que explican y ordenan la gestión del personal que presta sus servicios al Estado. (Citado en Vergara Mesa, 2015, pp. 177-178)

En principio los servidores públicos se clasificaban en empleados oficiales y su división era entre empleados públicos y trabajadores oficiales, excluyéndose de los mismos los agentes políticos por elección popular, dado que no firman un contrato de trabajo, posteriormente en 1991 con la Constitución Política de Colombia en su artículo 123 establece que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas empleados y trabajadores del estado y de sus entidades centralizadas y por servicios. (Sandoval Quintero & Delacruz Giraldo, 2019, pp. 15-16)

En una definición más amplia, los empleados públicos son quienes ejercen funciones administrativas y prestan sus servicios en ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica, en la administración descentralizada, o por norma general, quienes laboren en establecimientos públicos, excepcionalmente también son empleados públicos quienes laboren en empresas industriales y comerciales del Estado y que cumplan actividades de dirección o confianza. (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2008, pp. 26-27)

En Colombia la Ley 165 de 1938 crea la carrera administrativa y se empieza a dar luces a una estabilidad laboral a los servidores del estado, creó derechos como el ascenso, las vacaciones, indemnizaciones, la pensión de jubilación y demás prestaciones laborales, sin embargo, al no existir recursos presupuestales no tuvo una real eficacia, aunado al hecho que al tener los empleados públicos una posición cómoda se disminuyó la proactividad de los mismos, sin que se lograra la finalidad de la carrera administrativa, por ello no fue hasta 1957 por medio de un plebiscito que se elevó la misma a un plano constitucional y posterior a ello se realizaron una serie de reformas hasta llegar a la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y demás, buscando ajustar las falencias presentadas apoyada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. (González Rodríguez, 2010, pp. 149-152)

Los servidores públicos se dividen entre trabajadores oficiales y empleados públicos, dado que a pesar que los dos trabajan al servicio del Estado, son categorías diferentes de empleados, el Decreto Ley 3135 de 1968 hace diferenciación de los mismos, indicando que los empleados públicos son quienes se vinculan a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, desarrollan funciones administrativas, mientras que los trabajadores oficiales se vinculan por

medio de un contrato de trabajo y tienen actividades industriales y comerciales, de sostenimiento de obras públicas o las demás que se establezcan por Ley. (Arévalo Romero, Bermúdez Alarcón, & Varón Collazos, 2016, p.106)

Su vinculación se realiza por medio de la carrera administrativa, siendo esta un principio constitucional al tener una función articuladora en los fines del estado, es por ello, que la diferencia entre una actividad particular y la pública, es que esta última satisface el interés general, es por ello, que el fin principal de la existencia de este tipo de servidores al estado es que se cumplan los objetivos de la administración pública. (Gómez Gómez, 2020, pp. 5-6)

Siguiendo lo anterior, expresamente se entendería que para los trabajadores oficiales se aplica el Código de Procedimiento del Trabajo y de la Seguridad Social, al ser el juez laboral quien conoce de los conflictos que se originen de su relación laboral por ende, el fallador tendría la facultad de aplicar lo establecido en el artículo 50 del Código en comento, en otra situación se encuentran los empleados públicos, dado la jurisdicción ordinaria en su especialidad de laboral excluye de su conocimiento a los mismos.

Dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 104 numeral 4° se dispone que esta Jurisdicción conoce de los procesos relativos a la relación legal y reglamentaria entre servidores públicos y el Estado.

Vale la pena anotar que el procedimiento laboral administrativo también debe regirse por principios constitucionales y por principios mínimos fundamentales, incluyendo el principio de la protección al servidor público, el cual consiste en la no vulneración del derecho del trabajo, sin referirse de manera específica al empleo, y esta se garantiza mediante dos instrumentos que posee

el Estado, siendo el carácter administrativo que se materializa en el Ministerio del Trabajo y el cual sanciona a las entidades que vulneren los derechos de sus servidores públicos y un instrumento jurídico que es el juez del trabajo que en este caso corresponde al juez administrativo, quien puede proteger al trabajador. (Sandoval Quintero & Delacruz Giraldo, 2019, pp. 15-16)

1.3.2. Normativa que rige para trabajadores del Estado en asuntos laborales

Con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano incorporada por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia en 1789, relevante para la Revolución Francesa, se inicia un antecedente en el ingreso al servicio público, dado que en su artículo 6 determina “(...) *Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes*” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, s. f.)

En Colombia, se tiene que con anterioridad a la Constitución Política de 1886 no había referencias claras sobre el tema de acceso al servicio público. Se partía del supuesto que era de libre nombramiento y remoción, únicamente para acceder se requería ser colombiano y hacía mención a la prohibición de devengar doble asignación del tesoro público del Estado.

Posterior a ello, con la Ley 165 de 1938 tuvo una mayor determinación en relación al acceso del servicio público y la carrera administrativa, estableció además un límite de edades y ser ciudadano activo, sin embargo, a la fecha continuaron siendo de libre nombramiento y remoción. Con la Ley 19 de 1958 establece el ingreso, permanencia y retiro del servicio, incluso, menciona el concurso de méritos, sin tener éxito en la práctica nuevamente. (Congreso de la República de Colombia. Programa de fortalecimiento Legislativo, 2005)

Las situaciones administrativas son incorporadas mediante Decreto 2400 de 1968 y hace alusión a las vinculaciones por medio de provisionalidades e incluso, sigue vigente en algunos aspectos. Posterior a esto, con la intención de regular las vinculaciones de trabajadores al servicio público se expidió el Decreto 1950 de 1973 y tomando en cuenta el tiempo que llevaban laborando adquirieron derechos de carrera.

Ya con la Constitución Política Colombiana de 1991 se determina todo un capítulo sobre los aspectos generales del régimen de función pública, siendo el título V capítulo segundo, a partir del artículo 122 y hasta el artículo 131 y se definen los principios que regulan las relaciones laborales entre los servidores del estado y su empleador, consagra las prohibiciones e inhabilidades, regula la administración y vigilancia de la carrera administrativa, declara la naturaleza de los empleos y consagra el principio del mérito para el ingreso a la administración.

Posterior a la expedición de la Carta Magna se promulgaron más normas que regulan el empleo público de forma general, determinadas en orden cronológico, siendo las más relevantes para el desarrollo del tema las siguientes:

Tabla 1.
Regulación del empleo público en Colombia

Ley	Descripción
Ley 27 de 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente inexecutable. (Derogada por la Ley 443 de 1998). • Reguló el empleo de las entidades de orden nacional y territorial, volviendo a todos los empleados públicos de carrera.

-
- Actualmente inexecutable (Derogada por la Ley 909 de 2004).
- Ley 443 de 1998
- Se crea la Comisión Nacional de Servicio Civil.
-
- Inspirada en la Carta Iberoamericana de la Función pública del 2003 que da orientación de los principios de orientación de la función pública.
- Ley 909 de 2004
- Regula el empleo público determinando que las situaciones prestacionales son generales.

Nota: En la Tabla 5 se determina la normativa principal para la regulación del empleo público en Colombia con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991.

Si bien el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia se refiere a la expedición del Estatuto del Trabajo, lo cierto es que al hablar de principios mínimos para el trabajador aplica también al sector público, su aplicación para trabajadores del sector público se da la siguiente forma:

- Igualdad de oportunidades para los trabajadores: Se refleja a través del acceso por medio del mérito, principio en el servicio público, por medio de la Comisión Nacional del Servicio Civil haciendo públicas las convocatorias para que cualquier ciudadano pueda presentarse.
- Remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo: Se garantiza por medio del ajuste anual a los salarios realizados a los empleados públicos, en donde será un aumento mínimo del Índice de Precio al Consumidor, la proporcional va encaminada a mayor grado de funciones más responsabilidad, y así mismo mayor asignación salarial.
- Estabilidad en el empleo: El acceso al empleo público en si da una estabilidad en el cargo, exceptuando los casos que se presenten faltas disciplinarias que ameriten el retiro del cargo.
- Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales: En la conciliación administrativa tanto prejudicial como judicial también se encuentra la prohibición de renunciar a los derechos ciertos e indiscutibles.
- Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles: Contrariamente a lo anterior, se tiene que este tipo de derechos pueden conciliarse, como lo son las indemnizaciones previstas para los funcionarios públicos.
- Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho: En principio, el juez administrativo cuando conozca de asuntos laborales debería darle prevalencia a este principio, sin embargo, las posturas del Consejo de Estado mientras que no exista

sentencia de unificación pueden ser variables, y no todos los juzgadores se acogen a la interpretación más favorable al trabajador.

- Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales: Cuando se acude a la jurisdicción en búsqueda del reconocimiento de una relación laboral, el juez administrativo no entra a otorgarle la condición de empleado público, sino que, ordena el reconocimiento de las prestaciones e indemnizaciones que tiene el servidor público, no hay empleados públicos de hecho.
- Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario: A los empleados públicos le es aplicable lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, pero hay excepciones, como en uno de los asuntos estudiados en el presente trabajo, siendo los docentes oficiales vinculados en vigencia de la Ley 91 de 1989. La capacitación es un derecho y deber para los empleados públicos y el descanso necesario se determina por cada entidad y dependiendo su jornada, además, les es aplicable las normas expedidas en el régimen general.
- Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad: El hecho que se incorpore una persona a función pública, no hace que el empleador se pueda sustraer de la obligación de brindar una protección especial a sujetos en debilidad manifiesta, es por ello, que este principio tiene plena aplicabilidad en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Las prestaciones sociales que rigen para los empleados públicos, tienen su regulación en normas específicas, como lo es la bonificación por servicios que se establece en el Decreto 1042 de 1978; la prima de servicios en el Decreto 1042 de 1978 y Decreto 304 de 2020; la prima de

vacaciones en el Decreto 1045 de 1978; la prima de navidad en el Decreto 1045 de 1978, Decreto 1011 de 2019 y el Decreto 304 de 2020; referente a las cesantías, se tiene que actualmente existen dos sistemas, el régimen retroactivo y anualizado, lo cual se determina dependiendo de la aplicabilidad de la norma conforme a la vinculación al empleo público.

A pesar de existir una regulación específica en lo que versa en las vinculaciones y prestaciones sociales de los empleados públicos, los principios consagrados en la Constitución Política de Colombia siguen siendo aplicables para los mismos, bajo el supuesto que continúan siendo trabajadores, independientemente de quien ejerza como empleador y el juez que conozca de los conflictos que se presentan en caso de existir una discrepancia en su situación laboral.

1.3.3. Posturas en la aplicabilidad de la facultad ultra y extra petita en Jurisdicción Contenciosa Administrativa

En la doctrina actualmente hay posturas que se contraponen, dado que se han hecho análisis excluyendo la facultad de fallar ultra y extra petita por el juez administrativo, teniendo en cuenta que es un precepto establecido en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social entendiéndose que nada más puede ser aplicado a personas que se rijan por un contrato de trabajo y tengan que acudir a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, por ende, trabajadores oficiales que se rigen por contrato de trabajo y las disposiciones de la jurisdicción laboral serían cobijados por esto, por el contrario, empleados públicos y contratistas independientes se excluyen del mismo. (Rojas Chávez & Hernández Meza, 2004, pp. 241-242)

Lo anterior, en virtud de que el empleado público debe surtir el procedimiento administrativo conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, agotar la reclamación administrativa ante la misma

autoridad administrativa, y posteriormente si podrá acudir a una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por ende, el proceso se concentrará de manera principal en la legalidad del acto administrativo proferido en sede administrativa, y así, el objeto principal en el proceso contencioso laboral es desvirtuar la legalidad del acto administrativo que negó la reclamación del empleado público. (Vergara Mesa, 2015, p. 184)

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es rogada, dado que los operadores judiciales deben enmarcarse para proferir su fallo únicamente en lo pretendido en la misma, siendo carga procesal del accionante determinar debidamente las pretensiones, dado que se demandan actos administrativos y se hace necesario explicar el concepto de su violación.

También, se ha hecho énfasis en la imposibilidad de aplicar el concepto de *in dubio pro operario* en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como Fernández Arbeláez (2015) quien indica que se debe velar por los intereses de las entidades demandadas por los empleados públicos, por ende, no existe el equilibrio que busca generar la favorabilidad laboral, teniendo los actos administrativos presunción de legalidad y siendo el demandante empleado público o no el que debe desvirtuar esta presunción de legalidad. (pp. 137-138)

Es decir que, el juez únicamente estudiará lo que se plasma en el escrito de la demanda, lo demás no se tendrá en cuenta, la Corte Constitucional lo ha definido como la carga procesal que debe asumir el accionante cuando demande un acto administrativo estando obligado a citar las normas violadas y explicar su respectivo concepto, con el fin de desvirtuar su legalidad. (Domínguez Ruiz, 2015, pp.11-12)

Siendo así, el juez administrativo debe limitarse por lo solicitado por el demandante y excepcionado por el demandado, sin que constituya mínima petita, esto tiene una razón de ser, y

es la separación de los poderes públicos dado que el juez solo puede fallar conforme a lo que se le ha planteado, de lo contrario, vulnera lo dispuesto por el legislador, dado que al resolver casos los jueces crean derechos, siendo necesario que el juez se limite a la causa petendi de la demanda y su petitum, por ende, solo está facultado para crear derecho en las demarcaciones de estos. (Fernández Arbeláez, 2015, pp. 137-138)

En Domínguez Ruiz (2015) se indica que el juez se encuentra limitado a lo debatido por las partes y debe conceder lo pedido por el recurrente, sin la posibilidad de fallar ultra o extra petita, debe existir una congruencia en el concepto de violación y el fallo, sin embargo, la Corte Constitucional se ha apartado del mismo y ha indicado que cuando se debaten derechos de ciudadanos, la justicia debe ser integral, más no rogada, se asume una postura en la que darle una prevalencia a lo formal sobre lo sustancial puede dejar de lado el verdadero fin del derecho, siendo una burla para la efectividad del derecho sustancial en la administración de justicia, y debiendo dar prioridad a la protección de derechos fundamentales. (pp. 33-34)

En una postura más laxa, la Corte Constitucional en Sentencia T-553 de 2012, ha indicado que el carácter de rogado de la jurisdicción contenciosa se debe flexibilizar en los casos que se vulneren los derechos fundamentales de aplicación inmediata del demandante o en los casos que el juez evidencie la incompatibilidad de una norma que deba aplicar con la Constitución, por ende, en estos eventos el operador tiene la facultad para declarar la nulidad de un acto administrativo por motivos distintos a los que plantea el demandante.

Siguiendo esta línea, hay autores que indican que el juez no se encuentra limitado a los cargos planteados por la demanda, por el contrario, puede acudir a otras normas, en especial la constitución, lo anterior con el fin de anular actos administrativos que se acusen de nulos y se proceda a proteger los derechos fundamentales posiblemente afectados. (Arboleda Perdomo, 2011)

Incluso, Vergara Mesa (2012) encuentra un inconveniente argumentando que en Colombia el sistema laboral posee una dualidad dependiendo de la naturaleza de la relación laboral, es decir que, si es empleado privado o trabajador oficial conoce la jurisdicción ordinaria en su especialidad de laboral, y si es empleado público la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Ocasionando que quienes deben acudir a esta jurisdicción para dirimir asuntos laborales no tienen la garantía de que quienes lo juzguen tengan la idoneidad de operación del derecho laboral. (pp. 151-152)

Incluso, el juez administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, puede declarar de oficio las excepciones que encuentre probadas, a diferencia del artículo 282 del Código General del Proceso, que exceptúa la prescripción, compensación y nulidad relativa. Esta normativa es aplicable a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, lo que resulta en que los empleados públicos sean privados de la aplicación de la norma más favorable. No es necesario que su empleador solicite la prescripción para que esta sea declarada. En los casos en que el juez administrativo decreta de manera oficiosa esta excepción, se coloca al trabajador en una situación desfavorable, dejándolo en desventaja frente a su empleador y generando, además, una vulneración de los derechos a la igualdad y al debido proceso. (Martínez Pereira, Martínez Vásquez, & Vanegas Arango, 2016, pp. 157-158)

Siendo así, el juez administrativo se encuentra en el dilema de proteger los intereses generales o los intereses de los empleados, dado que usualmente se presentan de una manera antagónica y pueden prevalecer los unos sobre los otros, por ende, la favorabilidad laboral asume que se debe dar prevalencia al trabajador, mientras que la disposición constitucional de la prevalencia del interés general sobre el particular, vela por la aplicación de la norma del derecho público. (Vergara Mesa, 2015, pp. 464-465)

Conclusión

El principio de fallar extra y ultra petita ha evolucionado significativamente en el contexto del derecho procesal laboral colombiano. Sin embargo, desde sus antecedentes históricos hasta su incorporación formal en el artículo 50 del Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social, esta figura se ha determinado como un quebrantamiento al principio de congruencia, no obstante, fue moldeada en el ámbito del derecho laboral para dar la facultad al juez de tener una flexibilidad en asuntos que una de las partes del litigio sea más débil, reflejando un esfuerzo continuo por garantizar una justicia laboral más equitativa y eficiente.

Al ser una excepcionalidad al principio de congruencia, se hizo necesario el revisar el concepto, sin embargo, este no es el único principio que vela porque se ajuste lo solicitado con el pronunciamiento del juez, sino que, la consonancia ha sido determinada para el estudio de sustentaciones y resolución de recursos de apelación. No obstante, la aplicabilidad de estos conceptos no puede desligarse a la existencia del principio de favorabilidad laboral, que ha sido desarrollado por la Corte Constitucional y permite al juez dar una interpretación o elegir la norma más favorable para el trabajador.

Se tiene que para los trabajadores que se rigen por lo dispuesto en la Jurisdicción Ordinaria Laboral se intentó dar un avance en materia legislativa acerca de la facultad de aplicabilidad ultra y extra petita, dejando de un lado lo potestativo y convirtiéndolo en obligatoriedad para el juez, pero no se logró concretar la disposición.

En el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se consagra de manera expresa esta facultad, lo anterior, en virtud de que el conocimiento laboral de la jurisdicción se hace de manera excepcional. Sin embargo, siguiendo los preceptos de protección constitucional habría lugar a una aplicación del principio ultra y extra petita dentro de esta

jurisdicción, sumado al hecho que en el artículo 50 del Código de Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social menciona al juez sin delimitar su campo, a pesar de ello, al examinar sus antecedentes, el análisis de algunos autores y un sector de la jurisprudencia afirma que se encuentran excluidos de manera implícita los empleados públicos para dicha aplicación.

En la Jurisdicción Contenciosa el juez debe obrar en beneficio de la administración, es decir que, las presunciones que en la Jurisdicción Ordinaria se aplican al trabajador, en este caso, se aplicarían a la entidad estatal demandada. Los actos administrativos tienen una presunción de legalidad, la cual debe ser desvirtuada por la persona que pretenda su nulidad, generando una carga mayor para el empleado público demandante; sin tener en cuenta al trabajador como parte débil de la relación laboral.

Otra vicisitud a la que tienen que enfrentarse los empleados públicos, es a la caducidad, dado que, tienen un término para acudir a la jurisdicción para que sea decretada la nulidad del acto administrativo, que habitualmente se tramita por el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, otorgando cuatro meses para la presentación de la demanda, conforme a lo preceptuado por el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, sin embargo, en materia de prestaciones periódicas como es el caso de la pensión, el Consejo de Estado ha ampliado el criterio indicando que estos no se encuentran sujetos a caducidad, no obstante, para las demás prestaciones se encuentra esta limitación al empleado público.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir previamente que los empleados públicos enfrentan una carga mayor al recurrir a la jurisdicción para resolver sus conflictos laborales, debido a la naturaleza de su relación laboral y al tipo de juez que conoce de estos asuntos.

Capítulo II – Jurisprudencia de la facultad de fallar extra y ultra petita

Ahora bien, esta facultad ha sido otorgada exclusivamente al juez laboral, pero es importante reconocer que la jurisdicción ordinaria no es la única competente para tratar asuntos relacionados con los trabajadores e incluso, de manera excepcional, esta facultad también se aplica a otros casos que no están directamente vinculados al ámbito del derecho laboral. Se hará una revisión de los pronunciamientos y precedente fijado por la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional, para finalizar haciendo un análisis de la aplicabilidad que le ha dado al mismo el Tribunal Administrativo de Boyacá y sus respectivos circuitos en dos sectores de empleados públicos, siendo los docentes oficiales y los trabajadores de la salud, lo anterior, en virtud de realizar un acercamiento a la realidad judicial en el país.

2.1. Corte Suprema de Justicia – Régimen general

La Corte Suprema de Justicia, en sede de casación, desde 1958 ya hacía mención a la aplicabilidad del artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, refiriéndose a un asunto laboral respecto a la cuantía de la demanda para los efectos de la admisión a esta instancia, dado que a pesar de que esta se fija desde la presentación de la demanda, en caso de que existan elementos de juicio dentro del procedimiento que se encuentren en contradicción con la valoración realizada por el demandante, no es intocable esta estimación. (Sentencia del 14 de julio de 1958, 1958)

Por parte de la Corte en cito, en pronunciamiento del 27 de julio del 2000 se hace énfasis en que una decisión es violatoria del principio de congruencia en caso de que suceda alguna de las siguientes tres situaciones: la primera, cuando se ordene el pago de una suma superior a la solicitada denominándolo *ultra petita*; la segunda, cuando se condene por un objeto o concepto

distinto a lo pedido, siendo *extra petita*; y por último, cuando se impongan condenas contrarias a la causa petendi. A pesar de ello, menciona que en ningún caso las condenas que se impongan en la sentencia tienen que ser un calco de las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que en el examen que se realiza puede que el resultante sea distinto a la propuesta del demandante, lo anterior, respaldado del ordenamiento normativo sin que vulnere el principio de congruencia (Sentencia 13507, 2000)

En pronunciamiento del año 2015, la Corte indica que la actividad del fallador para resolver el litigio no puede volverse una aplicación mecánica de las pretensiones de la demanda y lo que decida el juez dado que tiene una labor de interpretación y aplicación de la ley sustancial conforme a las apreciaciones probatorias que tenga el caso. (Sentencia SL14022, 2015)

Si bien la facultad de proferir pronunciamientos extra y ultra petita en principio se otorgó únicamente a los jueces laborales, pertenecientes a la Jurisdicción Ordinaria en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, ha indicado que si los hechos fueron discutidos y probados en el juicio es un deber emitir una condena en cuanto a los mismos. (Sentencia SL3259, 2022)

Incluso, esta facultad se ha ampliado a otras ramas de la Jurisdicción, el párrafo 1° del artículo 281 del Código General del Proceso también faculta a los jueces de familia otorgar fallos ultra y extra petita, esto con el fin de que exista protección adecuada al niño, niña o adolescente por ser un sujeto especial de protección constitucional.

Un ejemplo de ello se da por la Corte Suprema de justicia en Sentencia STC6823 del 09 de febrero de 2021 mediante la cual da aplicabilidad a esta facultad en un pronunciamiento de familia decretando de oficio una medida cautelar en contra del padre del menor, la cual no fue solicitada por la parte demandante, haciendo énfasis en que la sentencia se debe guiar de principios, como es

la obligatoriedad en la motivación de la sentencia; la publicidad de la misma y transparencia en la actuación; la racionalidad para que no exista un autoritarismo y arbitrariedad; la legalidad, dado que debe estar la decisión fundada en normas aplicables al caso y pruebas debidamente incorporadas; el de seguridad jurídica; confianza legítima y debido proceso que es la que materializa el principio de igualdad.

También, se ha hecho mención por parte de la Corte que los jueces deben acudir a la posibilidad de emitir decisiones extra y ultra petita en el caso que se brinden los elementos para ello, incluyendo las decisiones multinivel que impliquen el cumplimiento de las obligaciones internacionales que haya suscrito el Estado Colombiano y amplía a una perspectiva de género los asuntos de familia. Lo anterior, en virtud de la prevalencia del derecho de igualdad en las partes o una eventual discriminación de la mujer, en pronunciamiento del 01 de septiembre de 2022 otorga a las víctimas de violencia de genero una protección reforzada y abre la posibilidad de proferir decisiones ultra y extra petita en estos asuntos. (Sentencia SC2719, 2022)

En la Jurisdicción Ordinaria, existe un medio extraordinario de impugnación denominado casación. Este recurso se dirige a las sentencias de segunda instancia con el fin de examinar su legalidad y promover la unificación jurisprudencial. Se plantea bajo el entendido de que los pronunciamientos judiciales gozan de una presunción de legalidad, al igual que los actos administrativos emitidos por la administración. Por ello, no es posible examinar pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia en el que se pretenda desvirtuar un acto administrativo. Sin embargo, al tener la sede de casación un carácter rogado, existe una semejanza con la jurisdicción administrativa y se procederá a estudiar la postura de la Corte frente a ello.

Se tiene que el recurso extraordinario de casación en Jurisdicción Ordinaria es rogado, sin embargo, la Corte Constitucional (2020) refiriéndose a la actuación de la Corte Suprema de Justicia

en el rechazo de un recurso de casación ha indicado que este debe ser consecuente con el fundamento axiológico de la constitución y darle una interpretación más amplia que involucre la integración de los principios y valores constitucionales, es por ello que indica que el juez de casación debe ampliar el estándar en los casos que versen sobre la protección de los derechos fundamentales. (Sentencia SU143, 2020)

Doctrinalmente, se ha indicado que desde la Constitución de 1991, en asuntos de casación laboral como recurso extraordinario, existe una tendencia a flexibilizar la técnica histórica de una posición rígida en sus requisitos de admisibilidad y de su respectivo estudio, lo anterior fundamentado en una tutela judicial efectiva y los derechos fundamentales que sean debatidos en esta instancia. (Restrepo Vergara, 2022, pp. 29-30)

La Corte Suprema de Justicia, también ha indicado que en diversas ocasiones se han atenuado las exigencias en la formulación del recurso extraordinario en cito, esto en virtud de lo consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política de Colombia dando prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, sin embargo, a criterio de la sala siempre se ha realizado con el respeto mínimo de las reglas predispuestas por el legislador para la tramitación de este recurso, sin que implique revivir oportunidades dejadas pasar por el accionante y que se pretendan subsanar en el recurso de casación. (Sentencia SL291, 2020)

La admisión del recurso no solo se encuentra sometido a las causales que se encuentren enlistadas en la Ley, sino que en virtud de los derechos fundamentales se da una admisibilidad en caso de violación de alguno de ellos, y este sería una excepción al carácter rogado, en caso de derechos fundamentales sería obligatorio para el tribunal pronunciarse oficiosamente para su protección, dado que si hay un fallo que no se ha dictado conforme a la ley no se podría entender válidamente expedido y no puede ejecutoriarse.

Sin embargo, la Corte, en la Sentencia SL349 del 20 de febrero de 2023, ha sido enfática en que las sentencias atacadas en casación tienen una presunción de legalidad y acierto. Por ello, quien pretenda su quebrantamiento debe ser específico en los argumentos de hecho o de derecho que pretende destruir. En consecuencia, serían insuficientes las acusaciones parciales o las que controviertan consideraciones no contenidas en la providencia que se impugna.

En sentido contrario, en la Sentencia SL320 del 14 de junio de 2023, la Corte flexibiliza el recurso, indicando que este tiene un mayor alcance que lo mencionado por el memorialista en su sustentación. La Corte omite la enunciación de la norma sustantiva vulnerada y, al ser un derecho ligado al mínimo vital y considerado fundamental, procede a resolver el recurso.

2.2. Consejo de Estado – Régimen excepcional

Desde 1979 el Consejo de Estado frente a derechos laborales realiza una aproximación a la aplicación de la facultad ultra y extra petita, indica que en materia contencioso administrativa no es lícito fallar en forma ultra ni extra petita, limitando la condena a lo solicitado en la demanda por la trabajadora, aun cuando se identificó por la corporación que la indemnización por los salarios dejados de percibir ascendía a una suma mayor que la solicitada por la accionante. (Sentencia 3095, 1979)

Posteriormente, en un asunto de reparación directa por un accidente que sufre un soldado en prestación de su servicio, y su derivada pérdida de capacidad laboral, se indica por parte del Consejo de Estado (2016) que en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se encuentran proscritas las condenas ultra petita, por ende, hacer una actualización del concepto de daños al valor presente, estando por fuera del valor estimado en la demanda, no es permitido para el juez administrativo.

También, el Consejo de Estado, mediante pronunciamiento en sede de tutela contra providencia judicial del medio de control reparación directa del 16 de mayo de 2017 ha hecho énfasis en que la disminución de cuantías por el juez de segunda instancia, al no estar solicitado desde la demanda un valor superior, es correcto, dado que se atiende al principio de congruencia procesal y la prohibición que hay en la jurisdicción contenciosa de fallos ultra petita, aun cuando el asunto versaba sobre un accidente de un militar en prestación de su servicio. (Sentencia 11001031500020160356601, 2017)

En asuntos de falla del servicio por error judicial en casos que el trabajador considera que el juez ordinario en su especialidad de laboral incurrió en error al momento del reconocimiento de acreencias laborales, tanto declaración de la existencia de relación laboral en pronunciamiento del año 2017, como en el reconocimiento de la indemnización moratoria por el pago tardío de las prestaciones sociales en el año 2019, el Consejo de Estado ha sido enfático en que la aplicación de la facultad ultra o extra petita para el juez laboral es potestativa, sin que incurra en error por la no aplicación de las mismas, bajo el precepto “podrá” que trae la norma laboral para la aplicación del mismo. (Sentencia 49493, 2017; Sentencia 47562, 2019)

Más recientemente, en sede de tutela contra providencia judicial, el Consejo de Estado (2021) en sentencia del 09 de julio de 2021, mediante radicado 11001031500020210204200(AC) dio aplicación a la facultad extra petita, dado que existía detrimento de patrimonio público, sobre un asunto de un retiro de cargo mediante un proceso disciplinario a un policía. A pesar de que la defensa ejercida por la Policía Nacional no hizo énfasis en la aplicación de la sentencia de unificación para el caso en concreto, la cual establecía que debe realizarse el descuento de las sumas devengadas por el trabajador mientras que no ocupe su cargo, en la instancia se ordena realizar los respectivos descuentos aun cuando no se solicitó en la defensa.

En sede de revisión, ha hecho énfasis en la imposibilidad del juez administrativo de dar aplicación a la facultad ultra o extra petita, en una cuestión laboral donde el a quo manifestando razones de equidad, otorga una indexación no prevista en sede administrativa ni en demanda, las pretensiones iban encaminadas al reconocimiento de una homologación y nivelación salarial de un empleado público, no obstante, el Consejo de Estado en sentencia del 01 de marzo de 2023 manifestó que existía una incongruencia al reconocer una cantidad superior solicitada en la demanda y realiza una comparación entre las pretensiones y la sentencia, concluyendo que el juez decide por fuera de lo pedido de manera oficiosa, sin que pueda realizarlo. (Sentencia 11001031500020220254100, 2023)

En un asunto bajo los mismos supuestos fácticos en la misma sede, el Consejo de Estado mediante Sentencia 1100103150002022066600 del 22 de marzo de 2023 resuelve que al ser apelante único la parte demandante, no puede revocarse el pronunciamiento resuelto por el juez de instancia por fuera de lo pedido, en los casos que ambas partes recurran la sentencia, si existe la posibilidad que sea revocada la condena ultra o extra petita. Posteriormente el alto tribunal estudia la constitucionalidad de la decisión, sin embargo, confirma la postura tomada en sede de revisión, esto en Sentencia de tutela 1001031500020210204200 del 09 de julio de 2021.

Al continuar revisando los pronunciamientos del órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en sede de recurso extraordinario de revisión, se tiene que en Sentencia bajo radicado 11001031500020220561400 del 21 de noviembre de 2023, el alto tribunal hace énfasis en que una de las causales para acudir al mismo es la falta de congruencia en el pronunciamiento, es decir que el Tribunal haya fallado extra o ultra petita, dado que esto vulnera los derechos al debido proceso y defensa; y al proferir un fallo por fuera de lo pedido, no cuenta con la oportunidad legal para cuestionarlo, lo anterior, fundamentado en el numeral 5° del Artículo

250 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, al existir una nulidad en la sentencia por no seguir el principio de congruencia.

En esta sede, el Consejo de Estado ha profundizado acerca del principio de congruencia, en Sentencia 11001031500020200441700 del 31 de enero de 2024, ha insistido que este principio es una garantía procesal a favor de las partes que permite exigir al juez que la decisión que resuelva el asunto se limite a las pretensiones de la demanda y la defensa del demandado, además, esta congruencia puede ser externa, siendo la coherencia entre la decisión y lo solicitado por las partes en demanda, contestación y excepciones; e interna, la consonancia entre la parte motiva y la resolución del fallo, para evitar una decisión contradictoria e irrespetar este principio lleva consigo un fallo ultra o extra petita, generado una nulidad de la sentencia.

Situación replicada en sentencia del mismo 31 de enero de 2024 mediante radicado 11001031500020220464500 del Consejo de Estado, indicando que al momento de dar un fallo tampoco puede el juzgador dejar de pronunciarse sobre la totalidad de los extremos que se planeen en la Litis, haciendo énfasis en que igual la sentencia no puede reconocer asuntos no solicitados en la demanda.

Pese a lo anterior, mediante Sentencia de Unificación jurisprudencial CESUJ2 No. 5 de 2016 en un asunto de nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado otorga regla jurisprudencial acerca de los casos en que se encuentren involucrados derechos de linaje constitucional fundamental, indicando que debe primar el principio *iura novit curia*, aplicando el derecho pese a que sea diferente al invocado por las partes, teniendo el deber de estudiar el asunto conforme a los hechos y el derecho vigente, así, no se haya deprecado de manera expresa por el accionante, por ende, se debe dar una prevalencia del derecho vulnerado sobre el derecho procesal,

sin que ello implique una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para que se efectivicen los derechos del trabajador. (Sentencia 00260, 2016)

Situación replicada por el Consejo de Estado en instancia de tutela, como en Sentencia 1001031500020220415601 del 30 de marzo de 2023, en donde hace énfasis en que se ha dispuesto una regla jurisprudencial sobre aportes al sistema de seguridad social en pensiones, en donde el juez contencioso administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa por el demandante, sin que esto en ningún caso implique que se adopta una decisión extra petita.

En pronunciamiento anterior, el alto tribunal señaló que en cierto sector de empleados públicos, concretamente la docencia oficial, se evidencia una relación continua de dependencia y subordinación con la Administración. Esto se debe a que a pesar que los trabajadores se vinculen por medio de contrato de prestación de servicios, están obligados a cumplir con deberes y responsabilidades similares a aquellos que tienen una vinculación legal y reglamentaria. Por lo tanto, no se puede considerar una relación laboral diferente, y se debe aplicar el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades en asuntos que versan sobre el reconocimiento de pensión y también se debatan aportes al sistema de seguridad social en pensiones. (Sentencia 0157-08, 2008)

Las anteriores posturas se ven reflejadas en el carácter de justifica rogada que posee la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, representación que en la jurisdicción ordinaria se asemeja al recurso extraordinario de casación como se mencionó con anterioridad, el cual se encuentra limitado a la proposición jurídica que se plantee en el mismo, sin que pueda el juez de instancia hacer pronunciamiento por fuera de lo mencionado, al ser un recurso necesariamente técnico en su interposición.

2.3. Corte Constitucional – Jurisdicción Constitucional

La Corte Constitucional (2001) también se ha pronunciado en atención a este asunto, indicando que la aplicación del principio ultra y extra petita en el proceso contencioso administrativo, debe regirse en que la competencia del juez administrativo debe guiarse por lo que se encuentra en el petitum de la demanda, de lo contrario, existiría una violación al derecho de la defensa de la contraparte, así mismo, indica que la acción judicial contra actos administrativos como lo es una decisión disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, requiere mayor técnica para impugnar, y al carecer de ella, tiene consecuencias sobre la pretensión, conforme al presupuesto establecido en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, a pesar, de que en el asunto versa sobre una sanción disciplinaria a un funcionario público. (Sentencia T-873, 2001)

En Sentencia T-808 de 2007 el día 01 de octubre de 2007, aborda la estabilidad laboral de los empleados públicos que ingresan a la carrera mediante un sistema automático. Tras evaluar si el simple hecho de estar inscrito en la carrera, sin haber accedido a través de un concurso abierto, confiere los derechos inherentes a un empleado público, la sentencia establece que la declaración de una excepción de inconstitucionalidad puede realizarse de oficio, sin requerir solicitud expresa de ninguna de las partes involucradas. Este proceder no vulnera el derecho a la defensa de dichas partes, dado que se enmarca dentro de los asuntos que forman parte de la relación procesal y en los cuales el juez está facultado, tanto por la Constitución como por la ley, para emitir una declaración de oficio. (Sentencia T-808, 2007)

El alto tribunal en sede de tutela contra providencia judicial de un fallo de la justicia ordinaria, mediante el cual se pretendía la reliquidación de una pensión de jubilación, hace énfasis en la importancia de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, indicando que el

juzgador no le podía adjudicar la responsabilidad de incurrir en una equivocada formulación de la demanda de tutela a la accionante, ya que el juez constitucional debe hacer una adecuación de la situación en síntesis para determinar si hay una posible vulneración de derechos fundamentales; dar por hecho que la justicia es rogada implica la carga de las personas a excesivas obligaciones que inhiben la realización de una justicia pronta y material. Cuando versa de asuntos específicos de tutela, el juez constitucional cuenta con capacidades de análisis para determinar si existe o no un quebrantamiento a derechos fundamentales. (Sentencia T-1079, 2012)

Sobre la aplicación de la efectividad de derechos fundamentales como es el debido proceso y el acceso a la administración de justicia en Jurisdicción Contenciosa, también la Corte Constitucional en sede de tutela ha hecho énfasis en que el concepto de justicia rogada se debe flexibilizar en tres casos: primero, cuando se vulnera la efectividad de derechos fundamentales y la prevalencia del derecho sustancial; segundo, cuando existe jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el carácter de justicia rogada sobre el asunto en específico; y por último, lo dispuesto en Sentencia C-197 de 1999. (Sentencia T-553, 2012)

Mediante Sentencia de la Corte Constitucional T-363 del 26 de junio de 2013 se estudia la constitucionalidad del alcance del numeral cuarto del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, el cual indica: *“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. (...) 4. Cuando la ley lo consagre expresamente”*.

Esta sentencia de constitucionalidad condiciona la aplicabilidad de este numeral a los casos en que el juez administrativo advierta que hay violación de un derecho fundamental constitucionalmente protegido, y a pesar de existir norma que consagre expresamente la

declaración de nulidad de este acto administrativo, el juez debe proceder a proteger el derecho fundamental que este sienta transgredido.

Posteriormente, la Corte Constitucional mencionó de manera expresa que cuando se trata de ámbitos de laboral y seguridad social no opera el esquema de justicia rogada que es aplicable a otros ámbitos jurisdiccionales, teniendo en cuenta que se deben cumplir los fines esenciales del Estado y se revisten de principios constitucionales que son de especial observancia para el juez; por ello, se le otorgan facultades jurisdiccionales para que los directores del proceso garanticen los derechos de quienes acuden a la justicia. Si bien hace énfasis en la independencia de la actividad judicial, también menciona que no se pueden tomar por parte de los jueces valoraciones superficiales cuando se evidencien hechos que vulneren la garantía de derechos sustanciales, esto, al resolver asuntos de reliquidación de pensión de jubilación en la Jurisdicción Ordinaria Laboral. (Sentencia T-363, 2013; Sentencia T-234, 2017)

En un asunto de reparación directa en sede de tutela contra providencia judicial la Corte Constitucional ha sido enfática en que poner más carga procesal a la parte débil de la relación se aparta de los deberes y principios constitucionales de la prevalencia del derecho sustancial, debido proceso, igualdad material y acceso a la administración de justicia, independientemente del carácter rogado de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. La justicia rogada ha sido objeto de la flexibilización por jurisprudencia de la Corte Constitucional e incluso del mismo Consejo de Estado cuando verse sobre derechos fundamentales, siendo necesaria la aplicabilidad del principio *iura novit curia*, debe haber una armonización del principio de justicia rogada frente a las garantías constitucionales que permita que se dé un sentido material de justicia. (Sentencia T-234, 2017)

2.4.. Tribunales Administrativos y Circuitos Judiciales – Aplicación real

En el presente análisis se tomarán dos sectores de empleados públicos, siendo los docentes oficiales y los trabajadores al servicio de la salud, esto se realiza dado el papel relevante de la educación y la salud en la sociedad colombiana como derechos fundamentales. Se hace necesario verificar la situación laboral en la que se encuentran los trabajadores que están en cabeza de estos servicios, centrándonos en su situación pensional y de manera más específica en la aplicabilidad que se ha dado por parte de los despachos de la facultad de fallar ultra y extra petita en materia de aportes pensionales, sienta el sector autorizado por el Consejo de Estado para otorgar en las sentencias una protección a estas acreencias imprescriptibles ligadas al derecho pensional.

Se tiene que el derecho a la educación es reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y es el único al que le es otorgado una finalidad *“la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”* (Citado en Bolívar Osuna, 2010, p. 192)

Los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen obligaciones generales y específicas frente a la educación, que no pueden ser óbice de limitaciones del mismo, incluyen evitar que se obstaculice el disfrute del derecho a la educación, que se permita disfrutar de este derecho y se preste asistencia, incluir su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, lo cual incluye formar maestros y garantizar que posean sueldos competitivos a nivel nacional. (Bolívar Osuna, 2010, p. 198)

Mientras que en el derecho a la salud se tiene que los órganos interamericanos han desarrollado diversos mecanismos de protección al alcance del mismo mediante interpretaciones amplias de los derechos que se encuentran consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos y en caso de existir conflictos o dudas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que se debe elegir la alternativa más favorable para proteger el derecho. (Parra Vera, 2013, pp. 767-768)

A pesar de ello, la situación actual en Colombia de los trabajadores al servicio de la salud trae consigo una problemática en cuanto a su forma de vinculación. El sistema de salud se divide en los órganos de dirección, órganos de administración y prestadoras de servicios de salud, en donde estas últimas pueden ser empresas sociales del Estado, siendo una entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, si bien por regla general las personas vinculadas a estas entidades tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales (Orozco Espinosa, 2020, pp. 48-50), lo cierto es que prima su vinculación por medio de contratos de prestación de servicios.

Al ser estos dos sectores fundamentales en el desarrollo económico y social del país, y estar protegidos tanto por normativa nacional como internacional y considerando que su desarrollo depende de los actores de la actividad, es decir, los trabajadores que en este caso se encuentran al servicio del Estado, procederemos a realizar un estudio de la jurisprudencia local del Departamento de Boyacá en Colombia. Esto nos permitirá determinar la situación actual en relación con el tema mencionado.

2.4.1. Aportes pensionales para reconocimiento de pensión en docentes oficiales

Es necesario revisar la jurisprudencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Boyacá, por ello, se analizará la postura contraída por los Despachos en el reconocimiento y pago de pensión de los docentes oficiales, tomando el asunto en mención dada la contrariedad que existe en pronunciamientos judiciales, y el sector, por el papel relevante que desempeña el maestro en la sociedad. Los docentes oficiales son vitales para la formación de individuos críticos e investigadores, pues tienen la responsabilidad de educar a través de sus conocimientos. Los maestros pertenecen al futuro de la sociedad, por lo que su labor y la forma de impartir justicia en su relación laboral como docente merece ser examinada con detenimiento.

La labor docente ha tenido una evolución histórica iniciando como un oficio ejercido libremente, posterior a ello, en el siglo XVIII la elección del maestro dependía de la bendición de un sacerdote seleccionado por medio de una terna, indica Bayona Rodríguez & Urrego Reyes (2019) que en aquel entonces, ser maestro público no implicaba que fuera un empleado del Estado sino que su oficio dependía de las necesidades del país. Hasta 1870 hubo una reforma educativa que abrió la posibilidad de construcción de edificaciones escolares y formulación de una concepción pedagógica, desde aquel entonces con influencia alemana se promueve una educación formal a los docentes, iniciando en crear las escuelas normales que serían las primeras instituciones para la profesionalización docente. (pp. 18-19)

Posteriormente hubo cambios asociados al liberalismo y se comenzó a valorar al docente como una figura política y el agente constructor del futuro del país, empezó a darse un énfasis del ingreso como docente mediante concurso y una educación en pedagogía; con la Reforma Liberal de 1930 a 1946 se asume la educación como un problema nacional. El Ministerio de Educación Nacional y la asociación gremial de los docentes (FECODE) se constituye en 1959 y a partir de

1979 se unifica el Estatuto Nacional Docente. (Bayona Rodríguez & Urrego Reyes, 2019, pp. 21-22)

Los docentes adquirieron el carácter de empleado público de orden nacional en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria que dispuso la Ley 43 de 1975, siendo un proceso que se prolongó de 1976 a 1980. Con la Ley 91 de 1989 se hizo la distinción de la aplicabilidad entre los docentes nacionales y nacionalizados para determinar si la nación o la entidad territorial asumía la carga prestacional del mismo. (Sentencia 2630, 2000)

Con la Ley 812 del año 2003 se modificó el régimen pensional de los docentes oficiales vinculados a partir del 26 de junio de 2003. Sin embargo, esta normativa no definió la situación de los docentes que, a pesar de no tener una vinculación legal y reglamentaria directa, eran considerados docentes oficiales antes de la fecha mencionada, ya que su incorporación era realizada por los departamentos y municipios ante la falta de nombramientos realizados por el Ministerio de Educación Nacional y la necesidad de prestar el servicio educativo.

En la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Departamento de Boyacá, en relación con la aplicación de la facultad extra y ultra petita en asuntos que conciernen a conflictos laborales de los empleados públicos, particularmente los docentes oficiales, se llevará a cabo un estudio específico sobre el reconocimiento de la pensión de jubilación. Esto se debe a un debate jurídico sobre la aplicabilidad del régimen pensional según la fecha de vinculación al servicio de la entidad oficial. El propósito es determinar si existe la posibilidad de aplicar una facultad extra o ultra petita por parte de este sector de la jurisdicción, para ello, se realizará un análisis de jurisprudencia tanto del Tribunal Administrativo de Boyacá como los Juzgados Administrativos de este circuito referente al tema.

Para iniciar este análisis se hace necesario verificar la postura asumida por parte del Consejo de Estado, dado que en la Sección Segunda quien conoce de los conflictos laborales y pensionales de esta jurisdicción, en cada una de sus dos subsecciones se ha emitido diferente precedente referente al tema.

La Sala Segunda Subsección B, mediante Sentencia bajo radicado 54001233300020120018202 del 22 de abril de 2021 hace énfasis en que es improcedente computar el tiempo por medio de órdenes de prestación de servicios como docente si no existen los aportes a pensión efectivamente cotizados al Sistema de Seguridad Social, siendo estos obligatorios, sin embargo, mediante sentencia de tutela contra providencia judicial en segunda instancia, indica el mismo Consejo de Estado en radicado 11001031500020210651201 el 21 de abril de 2022, que la sentencia recurrida desconoció el precedente judicial sentado por la misma corporación y no se expusieron las razones para apartarse del mismo, por ende, revoca y ordena dictar sentencia de reemplazo.

En la sentencia de reemplazo que profiere el Consejo de Estado el día 02 de junio de 2022, si bien acata lo dispuesto en sentencia de tutela reconociendo una pensión de jubilación a la demandante, teniendo en cuenta los tiempos de servicios como docente aunque no se hubieran realizado los aportes a pensión, también ordena al fondo de pensiones, que en este caso es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a repetir contra las entidades territoriales con las que suscribió estos contratos de prestación de servicios para recuperar los aportes pensionales dejados de percibir, pero hace énfasis, en que el criterio de la sala no cambia dado que se han expedido sentencias con posterioridad a la de la tutela que exige al trabajador acreditar dichos aportes. (Sentencia reemplazo 54001233300020120018202 , 2022)

Por otro lado, la Sala Segunda Subsección A, en Sentencia del 11 de febrero del 2021 bajo radicado 81001233300020130007901 a pesar de que en el libelo de la demanda no se hace alusión en sus pretensiones a lo referente a las cotizaciones por concepto de pensión, en el resuelve se pronuncia acerca de la obligación de la entidad territorial en realizar los respectivos aportes, esto en virtud de que la autoridad obligada a realizar el pago de estos conceptos es el sujeto que encubrió el vínculo de trabajo a través de la modalidad de órdenes de prestación de servicio, ordenando al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a repetir contra la entidad de previsión en que reposen esos aportes.

Siguiendo esta línea, en Sentencia del 17 de junio de 2022 bajo radicado 15001233300020190035701, mediante el cual se determina que en asuntos que se debata aplicación a régimen pensional de docentes oficiales, considerados como empleados públicos, llegado el caso que tengan vinculaciones por medio de órdenes de prestación de servicios en calidad de docente en instituciones educativas adscritas a entidades territoriales, esta relación laboral se presume y por ende se debe sumar como tiempo de servicios para el reconocimiento de la pensión de jubilación.

En cuanto a la postura asumida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 11 de diciembre de 2019 en su Sala de Decisión No. 5 indicó que para contabilizar los tiempos de servicio docente para el reconocimiento de la pensión de jubilación se debían tener en cuenta los periodos prestados a través de órdenes de prestación de servicios teniendo en cuenta que este tipo de vinculación encubre una verdadera relación de trabajo dadas las características de la labor docente. (Sentencia 15001233300020180029700, 2019)

Este criterio fue reiterado en la sentencia del 29 de agosto de 2019 y 28 de octubre de 2021, donde el Tribunal indicó que los períodos laborados bajo órdenes de prestación de servicios deben

considerarse como parte integral de la base prestacional. Se destacó que, en el caso de la labor docente, esta no es ajena al cumplimiento de servicios bajo una relación legal y reglamentaria, ya que implica recibir un salario y una subordinación, lo que configura una verdadera relación de trabajo. (Sentencia 15001233300020180016200, 2019; Sentencia 15001233300020180068500, 2021)

Se amplía este juicio conforme al precedente de la Sala Segunda Subsección A del Consejo de Estado, dado que en sentencia del 23 de agosto de 2020 el Tribunal Administrativo de Boyacá resaltó que los docentes oficiales que trabajaban bajo órdenes de prestación de servicios y que no fueron afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales de Magisterio no pueden ser desfavorecidos debido a la omisión de la entidad. Es importante destacar que la responsabilidad de la afiliación no recaía en el docente, sino en el Estado. A criterio del Despacho, no se puede permitir que la entidad se beneficie de su propia omisión para desconocer los derechos mínimos del trabajador. (Sentencia 15001333300220170027501, 2020)

De manera paralela a estos pronunciamientos el Tribunal fue cambiando esta postura, y en sentencia del 14 de octubre de 2021 estableció que incluso en casos relacionados con derechos laborales de empleados públicos, como el reconocimiento de una pensión de jubilación, deben considerarse tres supuestos: haber agotado la actuación administrativa, que sea parte de la causa pretendida de la demanda y que se incluya en la fijación del litigio. La omisión de alguno de los mencionados podría constituir una vulneración al principio de congruencia y al debido proceso de la otra parte, al presentarse nuevos supuestos de hecho sorprendentes. (Sentencia 15001233300020180070700, 2021).

Pese a lo anterior, al analizar en profundidad el debate surtido en la sentencia, se determina que el asunto centra su estudio en el material probatorio presentado por la parte demandante y

omite prueba fundamental que anexa la parte demandada, cuando esta le es favorable al actor del proceso, argumentando que la omisión de la incorporación de esta prueba (aun cuando reposaba en el expediente administrativo allegado por la entidad demandada) constituye una vulneración al debido proceso de la parte demandada.

Para finalizar cambiando abruptamente su precedente y determinar en varias sentencias, como la del 08 de noviembre de 2023, que el reconocimiento del tiempo de servicio laborado mediante órdenes de prestación de servicios solo es válido si durante esos períodos se realizaron aportes a pensiones o si la jurisdicción administrativa reconoció la relación laboral mediante sentencia o acuerdo conciliatorio. Además, se requiere verificar el pago de los aportes en la sentencia correspondiente, creando una carga adicional al demandante para el reconocimiento de su pensión de jubilación. (Sentencia 15001233300020200002000, 2023)

Esta postura no solo ha sido adoptada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, sino que también ha influido en el criterio de otros despachos judiciales, como lo ejemplifica la sentencia del 02 de junio de 2023 emitida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Tunja. En dicha sentencia, se destaca que las órdenes de prestación de servicios para docentes oficiales pueden considerarse como tiempos de servicio válidos para el reconocimiento de la pensión, siempre y cuando se verifique que la misma Jurisdicción Administrativa ha reconocido la existencia de la relación laboral mediante una sentencia o un acuerdo conciliatorio, y además se hayan realizado los respectivos aportes al sistema general de Seguridad Social en pensiones. (Sentencia 15001333300820210018000, 2023)

En la misma línea, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja, en su sentencia del 30 de enero de 2024, denegó una pensión de jubilación a un docente que, a pesar de haber laborado mediante una orden de prestación de servicios, no había efectuado los respectivos

aportes o cotizaciones a pensión durante el tiempo de la relación contractual. El juzgado se fundamentó en la sostenibilidad financiera, respaldado por el precedente vertical otorgado por el Tribunal Administrativo de Boyacá. (Sentencia 15001333301020230005400 , 2024)

Incluso, según su más reciente jurisprudencia del 13 de febrero de 2024, el Tribunal Administrativo de Boyacá amplía los requisitos solicitados para el reconocimiento de la pensión de jubilación en cuestión. No basta con la declaración de una relación laboral por vía judicial; ahora se exige que los aportes a la pensión estén debidamente realizados al fondo correspondiente. (Sentencia 15759333300220220001001, 2024). Esto, incluso cuando esta responsabilidad recae en el empleador al cumplir con el fallo que reconoce la relación laboral.

En sentido contrario, despachos de la jurisdicción de Boyacá, como el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama, han sido más flexibles en la aplicación de la facultad ultra y extra petita. En sentencia del 16 de febrero de 2023, aunque la pretensión inicial era el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, al no cumplirse los requisitos para ello, pero sí demostrarse una relación laboral que permitía realizar aportes a pensiones, el juez ordenó a una entidad demandada realizar los respectivos aportes pensionales por el tiempo en que se configuró dicha relación laboral.

En una sentencia del 23 de julio de 2021, este mismo despacho realizó una ampliación al asunto señalando que los docentes oficiales no podían ser vinculados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en calidad de contratistas. Sin embargo, dado que los aportes a la pensión son considerados tributos en forma de contribuciones parafiscales imprescriptibles, su recaudación podría ser decretada en cualquier momento, sin que esto represente un menoscabo patrimonial a la prestación reconocida. Incluso, en el caso particular en el que el demandante no estuvo vinculado a la entidad territorial como contratista durante los periodos de prestación del

servicio, se ordenó en la misma sentencia al último fondo donde estaba afiliado el demandante llevar a cabo las actuaciones administrativas para el cobro a la entidad territorial. (Sentencia 15238333300120200007900, 2021)

Siguiendo lo anterior, el mismo Juzgado en sentencia del 23 de agosto de 2022 de primera instancia, en asunto bajo similares supuestos fácticos, en protección del derecho del trabajador ordena a entidades territoriales distintas al fondo que debe reconocer la pensión de jubilación, el pago de los aportes pensionales no realizados ante la presunción de la existencia de la relación laboral, respaldada en precedente del Consejo de Estado y con el fin de proteger el derecho pensional del demandante, no obstante, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Boyacá el 10 de octubre de 2023, revoca la condena interpuesta a las entidades territoriales, fundamentado ante la falta de agotamiento de reclamación administrativa y la inexistencia de un acto administrativo que niegue el derecho deprecado, lo anterior en virtud del principio de congruencia. (Sentencia 15238333300120210011900, 2022; Sentencia 15238333300120210011901, 2023)

También otros despachos han dado prevalencia a la aplicación del principio de favorabilidad laboral. Por ejemplo, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja, en una sentencia del 12 de diciembre de 2023 bajo radicado 15001333300120200003800 indicó que al determinar el régimen prestacional pensional aplicable, debe considerarse la primera fecha de vinculación, incluso en casos de interrupción del vínculo, para no vulnerar el principio de favorabilidad en materia laboral.

Contrario a la postura mayoritaria por el Tribunal Administrativo de Boyacá, despachos como el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja en sentencia del 30 de enero de 2024 determinó que la omisión de la afiliación al fondo de pensiones del demandante no se podía

atribuir a la misma y reconoce como primera vinculación al servicio de la docencia oficial ordenes de prestación de servicios y toma en cuenta la expresión de “20 años en cualquier tiempo”, accediendo a la pensión de jubilación de la demandante. (Sentencia 1500133330022021004000, 2024)

El Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja en Sentencia de 19 de marzo de 2021 siguiendo precedente del Consejo de Estado indicó que pueden tenerse en cuenta para efectos de acumular el tiempo de servicios establecido en la Ley para la obtención de pensión de jubilación los tiempos en los cuales un docente fue vinculado por medio de órdenes de prestación de servicios incluso en los casos en que no se haya declarado previamente la existencia de una relación laboral. (Sentencia 15001333301120180023500, 2021)

Incluso, en la sentencia del 17 de noviembre de 2021, emitida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Duitama (Sentencia 15238333300120200000400, 2021) se tuvo en cuenta el tiempo de servicios como docente oficial, a pesar de la falta de los correspondientes aportes a pensión. Sin embargo, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en su fallo del 09 de noviembre de 2022, modificó esta decisión al denegar el derecho reclamado debido a la ausencia de aportes pensionales durante el tiempo de servicio como docente oficial. A pesar de esto, el Tribunal aplicó el principio *iura novit curia* al tratarse de un asunto pensional, y determinó el régimen pensional que consideró aplicable para la demandante, no siendo el que se pretendía en la demanda. (Sentencia 15238333300120200000401, 2022)

En el mismo sentido, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja en sentencia del 15 de diciembre de 2021, señaló que, dada la naturaleza subordinada de la vinculación de los docentes oficiales, es crucial otorgar prevalencia al derecho fundamental a la seguridad social. En este sentido, se estableció que, para el cómputo del tiempo de servicios con

miras al reconocimiento de la pensión, deben considerarse tanto los períodos vinculados mediante contratos como aquellos bajo órdenes de prestación de servicios. Se hizo hincapié en la importancia de privilegiar la primacía de la realidad sobre las formas en este contexto. (Sentencia 15001333300320200019000 , 2021)

En la Jurisdicción Administrativa de Boyacá, resulta evidente la falta de un criterio unificado en cuanto a la interpretación normativa de la vinculación para el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación de los docentes oficiales. Una de estas posturas es notablemente desfavorable para el trabajador, y se observa que los fallos en casos con supuestos fácticos similares pueden ser diferentes, incluso, cuando son emitidos por el mismo Tribunal, lo anterior, se puede evidenciar en la siguiente gráfica en orden cronológico:

Tabla 2.

Sentencias Tribunal Administrativo de Boyacá frente a los aportes a pensión dentro del reconocimiento de pensión de jubilación

¿Las ordenes de prestación de servicios suscritas por los docentes oficiales en instituciones educativas estatales requieren relación laboral previamente reconocida o aportes pensionales para tenerse como relación legal y reglamentaria?		
SENTENCIA	SI	NO
15001233300020180029700, 11 de diciembre de 2019		X
SENTENCIA	SI	NO
15001233300020180016200, 29 de agosto de 2019		X

15001333300220170027501, 03 de agosto de 2020		X
15001233300020180070700, 14 de octubre de 2021	X	
15001233300020180068500 28 de octubre de 2021		X
15238333300120210011901, 10 de octubre de 2023	X	
15238333300120200000401, 09 de noviembre de 2022	X	
15001233300020200002000, 08 de noviembre de 2023	X	
15001233300020200002000, 08 de noviembre de 2023	X	
15759333300220220001001, 13 de febrero de 2024	X	

Nota. En la tabla 2 se puede evidenciar la respuesta al problema jurídico planteado por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá en el análisis de las sentencias realizadas.

De otro lado los pronunciamientos de los juzgados tampoco tienen un criterio unificado, que se demuestran de la siguiente forma:

Tabla 3.

Sentencias Juzgados Administrativos del Circuito de Boyacá frente a los aportes a pensión dentro del reconocimiento de pensión de jubilación

¿Las ordenes de prestación de servicios suscritas por los docentes oficiales en instituciones educativas estatales requieren relación laboral previamente reconocida o aportes pensionales para tenerse como relación legal y reglamentaria?

SENTENCIA	SI	NO
15001333301120180023500, Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Tunja 19 de marzo de 2021		X
15238333300120200007900, Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama 23 de julio de 2021		X
15238333300120200000400, Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama 17 de noviembre de 2021		X
15001333300320200019000, Juzgado Tercero Administrativo oral del Circuito Judicial de Tunja 15 de diciembre de 2021		X
15238333300120210011900, Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama 23 de agosto de 2022		X
15001333300820210018000, Juzgado Octavo Administrativo Oral de Tunja 09 de junio de 2023	X	
SENTENCIA	SI	NO
15001333301020230005400, Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja 30 de enero de 2024	X	

1500133330022021004000, Juzgado Segundo Administrativo Oral
del Circuito de Tunja 30 de enero de 2024

X

Nota. En la Tabla 3 se puede evidenciar la respuesta al problema jurídico planteado por parte de los Juzgados Administrativos del Circuito en la Jurisdicción de Boyacá en el análisis de las sentencias realizadas.

Como resultado del análisis previo, se observa que, en el caso específico del reconocimiento y pago de la pensión de jubilación para los docentes oficiales que estuvieron vinculados como tales antes del 26 de junio de 2003, fecha de entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 que modificó el régimen pensional para los maestros al servicio del Estado y los consideró como empleados públicos, aún persiste una disparidad en los criterios aplicados tanto en el Consejo de Estado como en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de Boyacá. Es de suma importancia analizar este tema en la presente investigación, ya que de ello depende si los tribunales, al tener la opción de adoptar una postura más favorable en proporción a los derechos pensionales en este régimen, están efectivamente aplicando este principio laboral.

Lo que se puede concluir del asunto es que a pesar de existir un precedente por parte del Consejo de Estado que da prioridad a los derechos pensionales de los trabajadores y permite una aplicación laxa en materia de aportes pensionales que no se realizaron al no existir la obligatoriedad de afiliación al fondo correspondiente a los empleados, lo cierto es que, en el lapso del año 2019 y 2020 se tiene que la aplicabilidad por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá fue favorable.

A partir del año 2021, esta postura se volvió más estricta, requiriendo a los docentes oficiales cumplir una serie de requisitos para validar su vinculación como "legal y reglamentaria". Con el paso del tiempo, esta exigencia ha ido en aumento, lo que obliga al trabajador a enfrentar un doble proceso judicial. Primero, debe lograr el reconocimiento de su relación laboral, y luego, el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación. De lo contrario, enfrentaría una carga adicional que el docente oficial tendría que asumir. Es importante destacar que, usualmente, una persona que inicia un proceso legal para obtener su pensión puede ser considerada sujeto de especial protección al encontrarse en edad pensional.

Se observa que esta postura desfavorable para el trabajador ha tenido un impacto menor en los Juzgados Administrativos de Boyacá. En estos casos, se ha dado prioridad a la aplicación del precedente establecido por el Consejo de Estado. Sin embargo, para el año 2023 se identificó una discrepancia en estos tribunales, ya que algunos siguieron el precedente impuesto por el Tribunal Administrativo de Boyacá. Este último se basa en el carácter rogado de la justicia administrativa y en la protección del erario. A pesar de la existencia de la figura de repetición, que permite al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio recuperar estos aportes pensionales dejados de percibir debido a la omisión de las entidades territoriales de afiliarse al sistema pensional, evitando la existencia de un detrimento patrimonial del Estado.

Esto trae consigo una vulneración al principio de progresividad y no regresividad en las decisiones, obligación adquirida por Colombia con la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 26. La Corte Constitucional Colombiana en Sentencia C-228 de 2011, ha indicado que toda modificación legal de carácter regresivo debe presumirse como inconstitucional, haciendo la diferenciación si se trata de un derecho adquirido o una mera expectativa.

Si es un derecho adquirido se debe tener en cuenta la garantía que le otorga el artículo 58 de la Constitución Política; cuando son meras expectativas, el juez debe valorar si es legítima, en caso de que así sea, analizar si el cambio de legislación fue desproporcionado, abrupto y arbitrario, si no se tuvo en cuenta principios como el de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, vulnerando los derechos de confianza legítima y protección especial del trabajo. (Sentencia C-228, 2011)

En los casos en estudio se tiene que existe una expectativa legítima, la cual fue reconocida por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en asuntos bajo unos supuestos facticos, posteriormente, demandantes con mismas conjeturas fueron decididos por la Jurisdicción de manera distinta, existiendo un rompimiento en el precedente siendo desfavorable para el trabajador.

Lo anterior, trae consigo una desigualdad incluso entre los mismos funcionarios al servicio del Magisterio, problemática que iría en aumento bajo el entendido que con la modificación del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo realizada con la Ley 2080 de 2021 frente a competencia en primera instancia de los jueces administrativos, se determinó:

“Artículo 155. Competencia de los juzgados administrativos en primera instancia.

(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, sin atención a su cuantía”.

Anterior a ello, los Tribunales Administrativos conocían asuntos en primera instancia “*los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes*”; por ello, la existencia de la jurisprudencia analizada.

Esto implica que los casos más recientes de esta índole serán tratados en primera instancia únicamente por los Juzgados Administrativos del Circuito, y en una posible segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Boyacá. Este tribunal sigue una línea de aplicación estricta de la justicia rogada, sin considerar los principios ultra y extra petita, incluso existiendo precedente más favorable para el trabajador, lo cual contrasta con las posturas adoptadas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Boyacá y la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado, ocasionando que entre iguales, teniendo similar situación fáctica como docentes oficiales se encuentren en desventaja sobre otros.

2.4.2. Prescripción de aportes pensionales en reconocimiento de relación laboral de los empleados del servicio de salud

Villegas Arbeláez (2010) indica que al hacer un examen de entidades administrativas, se puede concluir que en mayor medida en el sector de la salud y la educación, se ha utilizado la figura contractual denominada como contrato de prestación de servicios para evitar la aplicación de disposiciones constitucionales y legales de la carrera administrativa, afectando el funcionamiento correcto de la Administración Pública, dado que existen plantas paralelas de personal en las entidades sectorizadas en este campo, lo anterior, con el fin de evitar pagos prestacionales. (p. 369)

Es por ello, que el otro sector sobre el cual se realizará el análisis correspondiente de los pronunciamientos emitidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es el de los trabajadores de la salud. Se debe tener en cuenta la relevancia y la responsabilidad social que recae en este grupo de trabajadores, quienes están encargados de velar por la atención y protección de la vida de los ciudadanos colombianos en las Empresas Sociales del Estado Prestadoras de Servicios de Salud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993.

Los trabajadores de la salud, a pesar de la importancia de su labor, se enfrentan a dificultades relacionadas con la formalización de sus contratos y el cumplimiento de sus derechos laborales, es común que laboren en modalidades contractuales que no aseguran el reconocimiento pleno de sus derechos, siendo un sector en donde la estabilidad y la protección laboral son fundamentales para la calidad del servicio que prestan a los ciudadanos.

En otros países se han abordado estos desafíos de diferentes maneras, el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (s.f.) ha indicado que con la Ley del Contrato del Trabajo, es decir la Ley 20.744 se establece que todos los trabajadores tienen derecho al pago de la seguridad social, reforzado por Convenios Colectivos de Trabajo como lo es el 122/75, 108/75 y 103/75, convenios con aplicabilidad a las condiciones laborales de los trabajadores de la salud, que incluyen conceptos de jornada laboral, salarios y beneficios sociales de este sector.

Por otro lado, en Chile con la Ley 19.070 que regula el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, garantiza que los empleados del sector de la salud tengan un acceso a la seguridad social, incluyendo sus aportes de previsión. (Superintendencia de Pensiones de Chile, s.f.). En España, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (s.f.) indica que la Ley General de la Seguridad Social, es decir el Real Decreto Legislativo 8 de 2015 busca que los trabajadores

de la salud tengan cubierto un derecho a la pensión, junto con acuerdos sectoriales y convenios colectivos como el Estatal de Sanidad Privada y el Convenio del Personal Laboral e instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

En contraste, en jurisdicciones de otros países como Francia, Chataigner & Laurent Soulat (2019) indica que existe un sistema llamado "Fonction Publique Hospitalière", que garantiza derechos y deberes específicos para los servidores públicos del sector de la salud. Este sistema proporciona una mayor estabilidad laboral, el acceso al empleo se da a través de concursos públicos y existe una categorización del personal, por ende, genera una situación es más favorable para el trabajador. Al tener un sistema específico de empleo público para esta categoría de trabajadores, se garantiza la protección de los derechos laborales de los trabajadores.

En Colombia, la situación de los trabajadores de la salud se dispone según la Ley 10 de 1990, en donde se establece que las plantas de personal de las ESE estarían conformadas por servidores públicos en carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, así como por trabajadores oficiales para servicios generales y mantenimiento de la planta física. Posteriormente, reiteró la Ley 100 de 1993 determinó que las personas vinculadas serían empleados públicos y trabajadores oficiales.

Con el Decreto 1876 de 1994 se estableció la organización de las Empresas Sociales del Estado, donde se determinó que, conforme a la Ley 100 de 1993, las ESE podrían llevar a cabo sus funciones mediante la contratación de terceros. Sin embargo, la Ley 1429 de 2010, que trata sobre la formalización del empleo, especificó que todo el personal requerido en instituciones o empresas públicas o privadas no podría ser vinculado a través de Cooperativas de Servicio de

Trabajo Asociado u otras modalidades que afecten los derechos constitucionales del trabajador.
(Sentencia 15001333301420150010302, 2022)

Dado lo anterior, se observa que los trabajadores en instituciones prestadoras de salud que cuenten con nombramiento legal y reglamentario son considerados empleados públicos. Sin embargo, para la mayoría de los empleados de estas instituciones, esta situación no es favorable, ya que no cuentan con esta incorporación a la función pública, por el contrario son habitualmente contratados por medio de cooperativas de trabajo asociado, aun cuando se configuren los tres elementos de una relación laboral, situación identificada tanto en Jurisdicción Ordinaria como en Contenciosa Administrativa.

No obstante, en pronunciamientos del Tribunal Administrativo de Boyacá, se ha identificado que se asemeja por parte del mismo el concepto de “intermediación laboral” con el de “tercerización”, en sentencia del 06 de diciembre de 2022 se determina:

“Respecto de los tiempos laborados a través de intermediación laboral o tercerización, se ha considerado que es necesario se aporten los respectivos convenios suscritos entre el asociado y la cooperativa de trabajo asociado y entre ésta y la entidad beneficiaria”. (Sentencia 15001333301420150010302, 2022)

Sin embargo, se tiene que al ser el empleado contratado por medio de una cooperativa de trabajo asociado estamos frente a la figura de tercerización, figura permitida en la Ley 1438 de 2011 en artículo 59:

“Operación con terceros. Las Empresas Sociales del Estado podrán desarrollar sus funciones mediante contratación con terceros, Empresas Sociales del Estado de mayor

nivel de complejidad, entidades privadas o con operadores externos, previa verificación de las condiciones de habilitación conforme al sistema obligatorio de garantía en calidad”.

Artículo declarado exequible en Sentencia C-171- de 2012 de la Corte Constitucional, condicionándolo que esta actividad solo se puede llevar por parte de las Empresas Sociales del Estado cuando no sean funciones permanentes o no puedan llevarse por parte del personal de planta, o incluso cuando se requieran conocimientos especializados.

Es decir que, el juez además de verificar la existencia de los tres elementos que configuran una relación laboral, prestación personal del servicio, salario y subordinación, debe hacer una revisión de las actividades realizadas por parte del trabajador y el giro de actividades de la entidad donde presta el servicio, posterior a ello, en caso de que exista prescripción decretarla, se haya solicitado o no por el demandando, a diferencia de los demás empleados que se rigen por jurisdicción ordinaria.

El Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Tunja en sentencia del 30 de septiembre de 2019 en un asunto de una trabajadora que ejercía actividades como enfermera auxiliar en el Hospital San Rafael de Tunja por un lapso de 7 años, por medio de diversas cooperativas de trabajo asociado, resuelve declarar la existencia de la relación laboral por todo el tiempo laborado, sin embargo, declara la prescripción trienal de todas las acreencias anteriores al año 2011, en virtud de que la reclamación administrativa se presentó hasta el año 2014. Se tiene que en lo que respecta a los aportes pensionales el despacho no dio aplicación a prescripción y procede a reconocer a título de restablecimiento de derecho ordenar realizar los mismos y determinar si existe una diferencia entre los aportes del demandante y los que se debieron cotizar por la totalidad del tiempo

que existió la relación laboral, fundamentado en el carácter de imprescriptibles de los aportes pensionales. (Sentencia 15001333301420150010301, 2019)

A pesar de ello, en segunda instancia del mismo asunto el Tribunal Administrativo de Boyacá resuelve confirmar la sentencia en el sentido que existe prescripción trienal de las prestaciones, sin embargo, en lo que respecta a la decisión del a quo acerca de los aportes pensionales, en el resuelve de su pronunciamiento, se hace un reconocimiento parcial de los aportes a pensión, este es coincidente con el tiempo que determina el despacho que no existió prescripción, a pesar de esta decisión, en su motivación hace énfasis en la imprescriptibilidad de los aportes pensionales, sin que lo aplique en su resuelve. (Sentencia 15001333301420150010302, 2022)

Otros despachos, como el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama, de igual forma en lo que equiparan acreencias laborales prescriptibles declara probada de oficio la prescripción extintiva, sin embargo, en materia de aportes pensionales condena a las entidades demandadas, tanto el verdadero empleador como la entidad que suscribió el contrato sindical a reconocer por la totalidad del tiempo laborado los mismos, de igual forma declara que este tiempo de servicios debe computarse para efectos pensionales, sin tener en cuenta la prescripción para este emolumento. (Sentencia 15238333300120200008200, 2021)

El anterior pronunciamiento es confirmado por el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 04 de octubre de 2022, bajo radicado 15238333300120200008201, y no hace alusión de manera expresa a la imprescriptibilidad de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensión, sus consideraciones van encaminadas al reconocimiento de la relación laboral sin tocar el tema de la prescripción de oficio de las acreencias laborales.

Por su parte, despachos como el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Tunja, en un asunto en el cual el demandante, un trabajador del servicio de la salud en el Hospital San Rafael de Tunja, solicitó acreencias laborales y prestacionales de los años 1982 y 1996, pero omitió la solicitud de consignación de aportes pensionales, a pesar que se demostrara dentro del proceso que en el único año que se realizaron los mismos fue en 1995, el despacho declara existencia de prescripción en todas las acreencias y niega las pretensiones de la demanda. (Sentencia 15001333300920180000100, 2020)

Lo anterior, a pesar de que el Consejo de Estado ha indicado que en caso de demostrarse probado la inexistencia de estos aportes el juez puede decretarlos de oficio en asuntos laborales, en virtud de la naturaleza de los mismos.

Los pronunciamientos en mención se grafican de la siguiente manera:

Tabla 4.

Pronunciamientos en Jurisdicción Contencioso Administrativa en Boyacá respecto a la prescripción de los aportes pensionales en asuntos de reconocimiento de relación laboral

¿En el pronunciamiento reconoce aportes pensionales sin tener en cuenta la prescripción de la acción?

Sentencia	SI	NO
15001333301420150010301, Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja 30 de septiembre de 2019	X	

15001333300920180000100, Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja 18 de septiembre de 2020	X
15238333300120200008200, Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama 01 de diciembre de 2021	X
15001333301420150010302, Tribunal Administrativo de Boyacá 06 de diciembre de 2022	X
15238333300120200008201, Tribunal Administrativo de Boyacá 04 de octubre de 2022	X

Nota. En la Tabla 4 se muestra la postura de diferentes despachos administrativos en Boyacá. Dentro de sus pronunciamientos relacionados al reconocimiento de acreencias laborales de los empleados públicos del sector de la salud, algunos reconocieron los aportes pensionales sin tener en cuenta la prescripción, mientras que otros hicieron caso omiso a este aspecto.

Dado que la jurisprudencia local en este asunto no es muy amplia por la competencia que tiene la jurisdicción ordinaria sobre el mismo, existen pronunciamientos en que ni siquiera es declara la existencia de la relación laboral en asuntos bajo similares supuestos facticos, siendo los siguientes:

Tabla 5.

Pronunciamientos en Jurisdicción Contencioso Administrativa en Boyacá donde no se reconoce la relación laboral a contratistas que buscan las acreencias como empleado público

SENTENCIA**RAZÓN DE NEGATIVA SENTENCIA**

15759333300220180007600, Juzgado
Segundo Administrativo del Circuito de
Sogamoso

No demuestra continuidad del servicio

15759333300220180007602, Tribunal
Administrativo de Boyacá 13 de octubre de
2021

No hay prueba de convenio suscrito entre el
asociado y la cooperativa de trabajo asociado

15001333301020180002500, Juzgado
Décimo Administrativo del Circuito de Tunja
26 de agosto de 2022

No hay prueba de convenio suscrito entre el
asociado y la cooperativa de trabajo asociado

15001333301120190015500, Juzgado Once
Administrativo oral del Circuito de Tunja 16
de junio de 2023

No hay prueba de convenio suscrito entre el
asociado y la cooperativa de trabajo asociado

15001233300020140037500, Tribunal
Administrativo de Boyacá 24 de agosto de
2023

No demuestra continua subordinación y
similitud de funciones con otros cargos
existentes en la planta de personal

Nota: En la Tabla 5 se relaciona las razones de diferentes despachos en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Boyacá para negar el reconocimiento de acreencias laborales de trabajadores al servicio del Estado que acudieron a la jurisdicción administrativa para ello.

Se logra evidenciar que acerca de la prescripción de los aportes a pensión no hay una postura unificada por parte de los despachos e inclusive no se le da la relevancia al mismo al momento de proferir los fallos, a pesar de que se trate de la eventual situación pensional de un

trabajador, independientemente de la calidad de vinculación que posea. Lo que ha sido reiterado es la determinación que se hizo por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá en la carga que tiene la parte demandante en anexar el convenio suscrito entre la entidad estatal y la cooperativa de trabajo asociado como elemento esencial para el reconocimiento de la relación laboral en estos asuntos.

Conclusión

Se determina que la facultad de fallar ultra y extra petita hoy en día no es exclusiva del juez laboral; se ha ampliado a otros contextos jurídicos y ramas del derecho con el fin de proteger a la parte débil en el litigio. La jurisdicción ordinaria ha sido más flexible en su aplicación y dentro de esta se utiliza el concepto en otras ramas del derecho.

Por el contrario, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a pesar de tratar excepcionalmente asuntos laborales, muestra una postura más rígida en este sentido, especialmente desde el Consejo de Estado como máximo órgano de la misma, debido a la presunción de legalidad que tienen los actos administrativos proferidos por las autoridades tanto de orden nacional como local.

Se tiene que hay jurisprudencia favorable por el Consejo de Estado para el trabajador en los asuntos estudiados, así que, cuando no hay un atacamiento del precedente, en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa procede el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, el cual es aplicable a las sentencias de única y segunda instancia proferidas por los tribunales administrativos. Al ser procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y pensional no se tiene en consideración la cuantía para acudir al mismo, lo anterior, conforme a lo dispuesto en el Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Capítulo

II, que en sus artículos 256 al 268 determina su fin, procedencia, trámite, requisitos y efectos del recurso extraordinario en mención.

En los casos estudiados frente a la prescripción de los aportes pensionales de los trabajadores al servicio de la salud, existe regla jurisprudencial dispuesta por el Consejo de Estado cuando se compruebe la relación laboral, en donde el juez debe pronunciarse de los aportes al sistema de seguridad social, al ser imprescriptibles. Si se omitió por el juzgador este pronunciamiento habría lugar a la aplicación del recurso, no obstante, esto sigue trayendo consigo una carga mayor para el trabajador en tener que agotar otra actuación judicial.

Contrario a esto, en el reconocimiento pensional del régimen especial oficial docente no hay regla de unificación dispuesta por el Consejo de Estado, de hecho, la variación de jurisprudencia viene desde las Subsalas del órgano de cierre, creando un precedente vertical para los tribunales y juzgados que permite tener una distinta interpretación para asuntos bajo los mismos supuestos fácticos, identificando que en la jurisdicción local no se tiene en cuenta el principio de favorabilidad laboral para su aplicación.

Por ello, no habría lugar a una tutela contra providencia judicial, ya que las situaciones fácticas deben decidirse conforme a la solución jurídica que ha previsto el órgano de cierre de cada jurisdicción, a menos que el juez competente exprese razones serias de derecho para apartarse del precedente, sino incurre en una vía de hecho y viola el derecho a la igualdad, conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en Sentencia de tutela del 21 de abril de 2022 bajo radicado 11001031500020210651201.

No se puede desconocer la libertad de interpretación que tiene el juez, incluso, se puede apartar de su propio precedente o el fijado por el superior jerárquico siempre que se explique de

manera expresa, amplia y suficiente las razones por las que modifica la posición, para que esto permita garantizar la protección de principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima. La problemática en el presente asunto radica en que su debate se centra en derechos pensionales y el cambio de este precedente ocasiona vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores.

Lo anterior, tampoco haría procedente la inclusión de los jueces en prevaricato por acción, dado que no aplica cuando hay una norma que admita distintas interpretaciones, porque las decisiones no serían irrazonables y arbitrarias por el carácter abierto de la interpretación y no existir jurisprudencia uniforme o consolidada sobre el asunto, conforme a la Sentencia C-335 de 2008.

Es por ello que, para los asuntos estudiados, en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la relación laboral por los tiempos laborados por medio de órdenes de prestación de servicios como docentes oficiales, que hoy en día continúan activos al Magisterio, la existencia de dos interpretaciones distintas de cada una de las Subsalas del Consejo de Estado trae consigo que en la Jurisdicción Administrativa de Boyacá se opte por la interpretación menos favorable para el trabajador, y al no existir sentencia de unificación en cuanto al tema en específico, ocasionar que situaciones bajo los mismos supuestos facticos, tenga resolución distinta por parte de la jurisdicción creando una desigualdad en este sector de trabajadores. Respecto a los aportes pensionales de los empleados al servicio de la salud en que se declare la existencia de una relación laboral, a pesar de que hay precedente jurisprudencial de obligatoria aplicación, en ocasiones no se hace estudio de fondo respecto a la imprescriptibilidad de los mismos.

Capítulo III – ¿Empleados públicos en desventaja sobre el régimen general de trabajadores? Posibles propuestas para la aplicación ultra y extra petita en los conflictos entre trabajadores y empleados públicos frente al Estado

Conforme el análisis realizado, es claro que en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho los jueces no dan una aplicabilidad de manera amplia a la facultad de fallar ultra y extra petita, lo anterior en virtud de la naturaleza de la jurisdicción, creándose entre la categoría de empleados que se rigen por la jurisdicción ordinaria y los empleados públicos, una desigualdad que se analizará en los siguientes acápite.

3.1. Vulneración de derecho del trabajo como fundamental en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

En materia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa uno de sus principios rectores es el de tener carácter rogado, siendo definido por la Corte Constitucional en Sentencia C- 415 de 2012 como la carga procesal que debe asumir el accionante cuando demande un acto administrativo que lo obliga a citar normas violadas y su respectivo concepto de violación, es por ello, que la parte que acude a la jurisdicción debe demostrar la causal de nulidad en que incurre el acto administrativo, teniendo en cuenta que el mismo se presume legal, además, el juez administrativo es proteccionista del patrimonio público y por ello, se encuentra en cabeza del demandante desvirtuar la presunción de legalidad in cito, creando una carga adicional para quien pretende acudir a la jurisdicción.

Sin embargo, estos actos administrativos pueden ser de contenido particular, que, para ciertos casos, resuelve derechos laborales de los empleados públicos, al ser la administración el empleador de los mismos, y teniendo la facultad de resolver circunstancias de carácter prestacional

y demás que se deriven de la relación laboral, siendo así, este trabajador tiene la obligación de desvirtuar el acto administrativo que resuelva su escenario; contrario a lo que sucede en la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral, la cual conoce de los conflictos derivados del contrato de trabajo de lo demás empleados, por remisión del artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CST y de la SS)

Otra situación que acontece conforme a lo preceptuado en el Artículo 181 del Código General del Proceso (CGP), es que cuando no sea propuesta de manera oportuna la excepción de prescripción extintiva, esta se entiende renunciada, contrario a lo traído en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA) que en su artículo 187 indica que el juez en sentencia “*decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada (...)*”.

Lo anterior, quiere decir que el demandando en un proceso en la Jurisdicción Ordinaria Laboral debe proponer la excepción de prescripción para que el juez entre a estudiarla de fondo, mientras que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa la entidad demandada que actúa como empleador no posee esta imposición al poder ser decretada la excepción de oficio por el juez.

De manera inicial se encuentra quebrantada la igualdad entre un empleado público y los demás trabajadores que se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social, además, bajo el supuesto que el medio de control que precave un conflicto laboral entre un empleado público y una entidad estatal por regla general es el de nulidad y restablecimiento del derecho, que conforme a lo dispuesto en el Artículo 136 del CPACA, caducará a los cuatro (4) meses después de notificado el acto administrativo que resuelve la situación. Esto con la excepción de los actos administrativos que resuelven prestaciones periódicas, siendo estos conforme lo dispuesto por el Consejo de Estado en Sentencia 00335 de 2019 los pagos que le corresponden al

trabajador originados de una relación laboral o con ocasión de ella para cubrir riesgos del empleado, pero no sociales como lo es el pago del salario, es decir que, se encuentran exceptuados los que versen sobre mesadas pensionales, no obstante, en atención a los demás conflictos el demandante tiene un término limitado para acudir a la jurisdicción para dirimir el mismo, sumado al fenómeno de prescripción.

En el proceso Contencioso Administrativo, el patrimonio público se encuentra comprometido, y esto es lo que lleva que el fallador de esta jurisdicción sea el juez de la administración y deba ser riguroso en el seguimiento del principio de congruencia, y por ende, con el material probatorio allegado al proceso, esto con el fin que no resulte una condena lesiva al interés común, lo anterior, junto a los hechos expuestos con anterioridad llevan a que el juez proteccionista del patrimonio público se convierta en parte en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, dejando al empleado público en desventaja en un juicio.

Bajo el entendido de la connotación de justicia netamente rogada al tener el deber de desvirtuar el principio de legalidad del que se encuentran cubiertos los actos administrativos proferidos por la administración, y es por ello, que en el procedimiento laboral dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, existen rigurosidades tanto procesales como de fondo con las que no deben acarrear los trabajadores que acuden a la jurisdicción ordinaria en su especialidad de laboral.

Ejemplo de ello lo otorga el mismo Consejo de Estado, siendo citado por Tovar Reyes (2018) que indicó en sentencia del 8 de septiembre de 2017, mediante radicado 76001233300020130119401 (0021-16) que los servidores o particulares que manifiesten la

existencia de una relación laboral con el Estado mediante contrato de prestación de servicios, debe desvirtuar dos presunciones de carácter legal. En primer lugar la dispuesta en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y además la legalidad del acto administrativo.

Se tiene que el inciso segundo del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece:

“3. Contrato de prestación de servicios.

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 o jurídicas cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Estos contratos no generan en ningún caso relación laboral ni prestaciones sociales. Los contratos a que se refiere este ordinal, se celebrarán por el término estrictamente indispensable”

Para Tovar Reyes (2018) el anterior texto en ningún momento trae consigo una presunción de legalidad, por el contrario es la realidad del contrato de prestación de servicios, además, considera que el Consejo de Estado incurre en error al afirmar que quien pretenda el reconocimiento de esta relación laboral debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo acerca de los tres elementos esenciales para la configuración de un contrato realidad, dado que esta normativa no es aplicable a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. (pp. 80-82)

Dado lo anterior, la carga probatoria que posee un empleado público o un agente privado que pretenda que se le reconozca una relación laboral con el Estado es más exigente que la que tendría un trabajador al acudir a la Jurisdicción Ordinaria, lo cual genera una desigualdad entre trabajadores del sector público y privado.

3.2. Viabilidad de aplicación ultra y extra petita en los conflictos entre trabajadores y empleados públicos frente al Estado

Para efectivizar el principio de igualdad entre trabajadores, y además que exista una verdadera garantía en los derechos laborales de los empleados públicos, se trae al presente asunto lo citado en Vergara Mesa (2012) donde se indica que uno de los mecanismos es el dispuestos para ello, es el artículo 24 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, en donde se indica que los empleados públicos tienen derecho a ser amparados por una jurisdicción especial contencioso-administrativa, la cual actualmente en Colombia no existe, dado que deben acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para desvirtuar un acto administrativo de carácter particular, sin existir salvedad que se trate de acreencias o situaciones derivadas de su relación laboral. (pp. 156-157)

En principio el Consejo de Estado como órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa fue enfático en la imposibilidad de la aplicación de la facultad ultra y extra petita en su jurisdicción, incluso, esta situación fue respaldada por la Corte Constitucional. No obstante, en pronunciamientos más recientes se puede determinar que bajo la aplicación del principio *iura novit curia* el alto Tribunal ha dado prevalencia a los derechos constitucionales de los empleados públicos sobre la justicia rogada.

Incluso, fija una regla jurisprudencial en los asuntos que se encuentren debatidos y probados dentro del proceso que no se realizaron los respectivos aportes pensionales, indicando que el juez en estos casos debe pronunciarse en cuanto a los mismos, dando claridad que esto no implicaría una condena extra petita. Sin embargo, aunque el Consejo de Estado indica que no sería una sentencia que condene por fuera de que lo que solicitado, lo cierto es que sería una excepción al principio de congruencia dado que otorga a los jueces la facultad de pronunciarse aun cuando no se haya solicitado en el petitum de la demanda.

Si bien se abre una puerta a la aplicación de esta facultad en la Jurisdicción Contenciosa, lo cierto es que establecer un precedente pero al no existir una normativa expresa en cuanto a ello, los jueces locales, específicamente en el Departamento de Boyacá, también están en la facultad de apartarse del mismo y tomar sus propias determinaciones conforme a autonomía e independencia judicial que poseen.

Lo anterior, trae consigo la evidencia de la desigualdad en que se encuentran los empleados públicos frente a los trabajadores privados dada la jurisdicción que dirime los asuntos laborales administrativos, más allá de una posición jurídica que obliga a los jueces de la administración exigir la carga de desvirtuar el acto administrativo que se demanda y dar un fallo que se ajuste al carácter rogado de la jurisdicción. Se tiene que, la existencia de unos principios constitucionales que amparan los derechos de los trabajadores traen consigo la posibilidad de que todos los jueces, independientemente de su jurisdicción, deban velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales.

Es decir que, el juez al evidenciar que hay una vulneración de derechos consagrados en la carta magna se convierte en un juez constitucional, es claro que, la facultad ultra y extra petita, es aplicable para la protección de los mismos. Sin embargo, contrario a lo consagrado en el artículo

50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, que menciona “*podrá ordenar el pago de salarios, prestaciones o indemnizaciones*”, para el juez administrativo se limita únicamente a los derechos fundamentales.

Se tiene que, esto iría conforme a la lógica dada en los pronunciamientos del Consejo de Estado frente a los aportes pensionales, siendo este un derecho cierto, indiscutible e imprescriptible, sin embargo, frente a otras prestaciones e indemnizaciones al guiarnos únicamente por lo consagrado en la norma no tendría facultad fallar el juez administrativo más allá de lo solicitado.

Si bien con los primeros análisis realizados, incluyendo el proyecto de ley que buscaba hacer obligatoria la aplicación de esta facultad ultra y extra petita, se tenía la exclusión además de empleados públicos también contratistas independientes, se tiene que al guiarnos por los principios constitucionales se incluirían también, por ello, existe la viabilidad de que el juez administrativo realice un pronunciamiento ultra o extra petita en estos casos determinados.

El hecho que el avance lo haya realizado el alto tribunal vía jurisprudencial, trae consigo una inseguridad jurídica en los pronunciamientos de la jurisdicción local, dado que ante la multiplicidad de criterios, trabajadores bajo las mismas situaciones fácticas pueden tener distintos pronunciamientos fundamentados en el criterio individual de cada despacho.

Conclusión

En materia normativa acerca de los empleados públicos en Colombia se ha dado prevalencia a la legislación acerca del acceso a la carrera administrativa y prestaciones económicas y sociales, sin embargo, procesalmente no se han determinado de manera expresa los principios sobre los cuales se rige, sin embargo, son los dispuestos en la Constitución Nacional.

Además, es el procedimiento previsto el contemplado en el Código Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo, determinando el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sin que exista una especialidad que permita a los empleados públicos tener garantía de que el juez quien conoce su caso tiene la experticia para su resolución.

Con esto no se propone que los juzgados administrativos pierdan la competencia para conocer los asuntos de empleados públicos, pero dada la relevancia constitucional de los derechos laborales y el resultado obtenido dentro de la presente investigación, aparte de requerir una normativa clara en relación al tema, los jueces tienen los elementos para proteger estos derechos de los trabajadores.

No obstante, al ser el juez de la administración que conoce estos asuntos tiene un mayor cuidado en no violentar el principio de congruencia, esto, por mismo mandato legal que insta a que necesariamente la Jurisdicción Contenciosa es rogada.

Por ello, actualmente el juez en los asuntos laborales administrativos se encontraría en el debate de la protección al patrimonio público o amparar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, en la normativa puede encontrar mayor respaldo a la protección del erario y a pesar de existir precedente que permite que otorgue fallos que vayan más allá de lo solicitado, lo cierto es que, en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Boyacá en los pronunciamientos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral estudiados no se tuvo en cuenta el principio de favorabilidad.

Los jueces laborales no pueden conocer estos asuntos debido a la naturaleza de la relación laboral que mantienen los empleados públicos con el Estado, por ello, es necesario crear o asignar un juez administrativo laboral dentro de la misma Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Esta

medida permitiría establecer los requisitos de acceso y preparación especializada en estos temas. Además, contribuiría a unificar el precedente judicial y a la descongestión de los tribunales, permitiendo que el juez administrativo se enfoque en los asuntos que le competen y brindando al empleado público la garantía de contar con un juez especializado para resolver los conflictos que surjan.

Conclusiones generales

Para los asuntos de carácter administrativo que se tramitan mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral, y que involucran controversias entre los empleados públicos y su empleador, es decir el Estado; se observa la ausencia de una normativa específica. En el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se regulan aspectos del medio de control de manera general, con algunas consideraciones particulares en lo relativo a lo laboral, como la competencia funcional de los casos y la salvedad de caducidad en los actos administrativos que resuelvan prestaciones periódicas.

Esta situación conlleva que la disposición del artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en principio, no sea aplicable a ningún caso dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Aunque el Consejo de Estado ha reiterado esta postura, se ha pasado por alto la existencia de asuntos laborales dentro de dicha jurisdicción.

No obstante, se ha desarrollado una línea jurisprudencial en el Consejo de Estado e incluso se expidió sentencia de unificación sobre el deber de los jueces administrativos de pronunciarse sobre los aportes pensionales en asuntos laborales, incluso cuando no estén explícitamente incluidos en las pretensiones de la demanda, se ha enfatizado que esto no implica que el juez emita un fallo ultra o extra petita, debido al carácter rogado de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. (Sentencia 00260, 2016)

Sin embargo, al examinar detenidamente los pronunciamientos emitidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en el Departamento de Boyacá, se observa la falta de una posición unificada sobre este asunto, e incluso en ocasiones se ha obviado la línea jurisprudencial establecida por el Consejo de Estado, situación que no solo genera un alejamiento por parte del

Tribunal Administrativo de Boyacá al precedente jurisprudencial del órgano de cierre de su jurisdicción, sino que, se vulnera un derecho fundamental al no reconocer los aportes pensionales en casos que se demuestren que se causaron, siendo una situación discriminatoria para los trabajadores al servicio del Estado que tengan que acudir a la jurisdicción para el reconocimiento de sus acreencias laborales.

El Consejo de Estado tiende a tener una postura más flexible en lo que respecta a la protección de los derechos de los trabajadores del Estado. Sin embargo, la última reforma al Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, realizada mediante la Ley 2080 de 2021, referente a la competencia de los Jueces Administrativos en primera instancia independientemente de la cuantía, ha generado discrepancias en la aplicación uniforme del precedente en los despachos judiciales.

En Colombia, a pesar de tener un sistema de "*civil law*", se le otorga relevancia al precedente que no siempre es seguido por todos los despachos judiciales. Esto es especialmente preocupante en situaciones tan relevantes como los aportes a pensión de los trabajadores, ya que refleja la necesidad de una legislación clara al respecto. Aunque el precedente es de obligatoria aplicación para los despachos judiciales, en la práctica no todos lo siguen, dado que no existe una normativa clara sobre el tema en la jurisdicción contenciosa laboral.

Es esencial determinar para qué tipo de empleados se aplica esta legislación, ya que las interpretaciones que excluyen a los empleados públicos o contratistas se basan en antecedentes normativos que no los excluyen expresamente. Bajo el principio de favorabilidad, se podría extender la aplicación a otros empleados distintos a los regulados en la Jurisdicción Ordinaria Laboral, aunque en la jurisdicción de Boyacá se prioriza la aplicación del principio de congruencia en la sentencia debido al carácter rogado de la jurisdicción.

A diferencia de los empleados sujetos a la Jurisdicción Ordinaria, donde el juez puede aplicar el principio ultra o extra petita en casos que debaten hechos y solicitudes de salarios, prestaciones o indemnizaciones diferentes de los solicitados, en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el Consejo de Estado ha sido claro en que no es posible esta facultad. Sin embargo, en pronunciamientos aislados se ha reconocido la posibilidad de aplicar el artículo 50 del Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social, estableciendo una línea jurisprudencial donde prevalece el beneficio del trabajador, aunque esta no se aplica de manera uniforme en la Jurisdicción Contenciosa de Boyacá.

Se tiene que la obligación de desvirtuar un acto administrativo trae consigo que el demandante deba ser claro con las causales por las cuales considera que debería decretarse la nulidad del pronunciamiento con presunción de legalidad emitido por la administración, esto, aplicado para asuntos que se tramiten por Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sin embargo, al hablar de derecho laboral, es una contraposición con lo preceptuado para la aplicabilidad al principio de favorabilidad laboral, dado que, el juez administrativo tendría una limitación para elegir una norma más favorable para el trabajador o dar una interpretación distinta a lo alegado en el concepto de violación planteado desde la presentación de la demanda.

Lo anterior, da paso a un asunto discriminatorio entre los trabajadores privados y públicos, incluso, se ha generado una vulneración del principio de igualdad entre los mismos empleados públicos, generado por los pronunciamientos disímiles de la jurisdicción a pesar de encontrarse bajo los mismos supuestos fácticos, siendo así, la labor encomendada al juez por la Constitución Política de Colombia, en donde debe prever por la protección a derechos fundamentales, en el asunto de la presente investigación, se encuentra siendo incumplida además de no dar prevalencia al precedente favorable para el trabajador.

Bibliografía

- Arana de Ramirez, C. (1972). *La carrera administrativa en Colombia*. Bogotá: ESAP.
Obtenido de <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1972/no11/4.pdf>
- Arboleda Perdomo, E. J. (2011). *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Arcila Urrea, J. (1989). *Lecciones de derecho procesal del trabajo*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Arévalo Romero, L. C., Bermúdez Alarcón, K., & Varón Collazos, L. P. (2016). *Debilidad manifiesta: garantía de protección laboral constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Laboral. Centro de Investigaciones Laborales.
- Arias García, F. (2018). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Barona Betancourt, R. (2010). Principios del derecho laboral en el sistema jurídico colombiano. *Criterio jurídico Garantista Año 2- No. 2*, 252-264.
- Bayona Rodríguez, H., & Urrego Reyes, L. (julio - diciembre de 2019). 240 años de profesión docente en Colombia. *Educación y ciudad*(37), 15-26.
- Becerra Pino, W. A., & Corzo Ibarra, J. J. (2014). *Realidad constitucional de las sentencias del juez laboral frente a los principios ultra y extra petita*. Cúcuta, Colombia: Trabajo de grado. Universidad Libre de Colombia. Facultad de Derecho.
- Bolívar Osuna, L. (2010). El derecho a la educación. *Revista IIDH*, 191-212.
- Boletín de jurisprudencia de la Corte Constitucional . (2022). *Conflictos de competencia suscitados entre las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y ordinaria en la especialidad laboral*.

- Bustamante Bustamante, N. (2012). *Locuciones latinas en materia jurídica*. Estados Unidos: Biblioteca de Congreso de EE. UU.
- Campillo Pardo, A. J., & Restrepo, J. (22 de abril de 2016). *El Corpus Iuris Civilis: la recopilación más importante del derecho romano*. Obtenido de Universidad del Rosario: <https://urosario.edu.co/static/Blog-Archivo-Historico/Lenguas-clasicas/Abril-2016/El-Corpus-Iuris-Civilis-La-recopilacion-mas-import/index.html>
- Casadiegos Ortiz, M. A., Niño Peñaranda, L. A., & García Estupiñan, A. (2017). Alcalce del principio de congruencia frente a la facultad ultra y extra petita del juez laboral. *Hipótesis Libre. Núm 17*.
- Casas Farfán, L. F. (1998). Algunos Apuntes Sobre la Incidencia del Derecho Romano en nuestras instituciones de Derecho Civil. *Revista Temas Socio-Juridicos*, 169-180.
- Chataigner, N., & Laurent Soulat, S. J. (2019). L'emploi dans la fonction publique hospitalière. *QUESTIONS Retraite & Solidarité* .
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (s. f.). *CNDH*. Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/se-aprueba-la-declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano>
- Congreso de la República de Colombia. Programa de fortalecimiento Legislativo. (25 de octubre de 2005). Análisis legislativo. La nueva ley de carrera administrativa - Ley 909 de 2004 - y sus decretos reglamentarios, su perspectiva y cambios positivos o negativos en el servicio civil. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/021%20CARRERA%20ADMINISTRATIVA.pdf>
- Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (julio de 2013). Módulo sobre integración del Código General del Proceso al Proceso del Trabajo y la Seguridad Social. Colombia.

- Díaz Daza, V. J. (1999). Los jueces laborales y la facultad de fallar ultra y extra petita. *Revista de derecho, Universidad del Norte, 11*, 112-116.
- Domínguez Ruiz, M. E. (2015). *El principio de la justicia rogada en materia administrativa y el estudio de su eliminación*. Bogotá, Colombia: Trabajo de grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho.
- Fernández Arbeláez, I. M. (2015). *Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo*. Armenia, Colombia: Universidad la Gran Colombia Seccional Armenia.
- García Fuentes, M. (2019). Apuntes sobre el principio dispositivo y de congruencia como límites a la declaración de inconstitucionalidad de oficio. *Forum, N° 8*, 65-72.
- Gómez Gómez, J. H. (2020). *Alcances del derecho administrativo laboral*. Santiago de Cali, Colombia : Artículo Científico como Trabajo de Grado. Universidad Santiago de Cali. Facultad de Derecho.
- Gómez Marin, M., & Gil, P. (1874). *El Digesto del emperador justiniano. En castellano y latin*. Madrid, España: Imprenta de Ramon Vicente, Cuesta de Santo Domingo, número 20.
- González Rodríguez, E. (2010). Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, 147-163.
- Gozaíni, O. A. (2008). El principio de congruencia frente al principio dispositivo. *Revista peruana de derecho procesal, ISSN 1991-1688, N° 11*, 113-160. Obtenido de Osvaldo Alfredo Gozaíni.
- Hinestrosa, F. (2013). Derecho Romano, Tradición Romanista y América Latina. *Revista de Derecho Privado*, 3-10.
- Jaramillo Jassir, I. D. (diciembre de 2010). Presente y futuro del derecho del trabajo: breve historia jurídica del derecho del trabajo en Colombia. *Opinión Jurídica, 9(18)*, 57-54.

- Lassard, Y., & Koptev, A. (s.f.). *The Roman Law Library*. Obtenido de Corpus Iuris Civilis: <https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/>
- López Cortes, A. (1 de julio de 2021). *Concepto 228281 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública*. Obtenido de Función pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=166747>
- López Morales, J. (2002). *Nuevo Código Procesal del Trabajo*. Colombia: Lito Editorial Jurídica Colombiana.
- Martínez Cárdenas, E. E., & Ramírez Mora, J. M. (2008). *Régimen del servidor público*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Martínez Pereira, J., Martínez Vásquez, J. C., & Vanegas Arango, J. D. (2016). *Prescripción oficiosa de los derechos laborales en la jurisdicción contencioso-administrativa colombiana*. Rionegro, Colombia: Maestría en Derecho Procesal - Universidad de Medellín.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España. . (s.f.). *Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España*. Obtenido de <https://www.inclusion.gob.es/>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina. (s.f.). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo>
- Montaña Plata, A., & Ospina Garzón, A. (2014). *100 años de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Justificación, retos y aportes al derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Neita Rodríguez, D. K., Pardo Ramos, D. M., Sánchez Sarmiento, P. A., & Varón Collazos, L. P. (2015). *Principios de norma más favorable, condición más beneficiosa e in dubio pro operario*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Numa Sánchez, E., & Mendoza Bautista, E. (2017). *Restricciones al ejercicio de la facultad ultra y extra petita por parte de los funcionarios jurisdiccionales para la*

defensa de derechos ciertos e indiscutibles en materia laboral. Cúcuta, Colombia: Trabajo de grado. Universidad de Medellín, Universidad Libre de Cúcuta, Maestría en Derecho Procesal.

Obando Garrido, J. M. (2021). *Derecho laboral*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

Orozco Espinosa, C. A. (2020). *El sistema de seguridad social en salud: funcionamiento y administración*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Laboral. Centro de Investigaciones Laborales.

Parra Vera, O. (2013). La protección del derecho a la salud a través de casos contenciosos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Tratado de Derecho a la salud*, 761-800.

Patiño Mariaca, D. M. (2013). La constitucionalización del proceso, la primacía del derecho sustancial y la caducidad contencioso administrativa. *Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*. Vol. 43, No. 119, 655-703.

Proyecto de ley 102, 102 (Cámara de representantes - Gaceta del Congreso 12 de mayo de 2008).

République Française. (s.f.). *Légifrance*. Obtenido de <https://www.legifrance.gouv.fr>

Restrepo Vergara, O. (2022). *La flexibilización del recurso extraordinario de casación laboral en Colombia: ¿hacia una tercera instancia?* Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho.

Rincón Córdoba, J. I. (2009). *Derecho administrativo laboral*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez Camargo, G. (1987). *Curso de derecho procesal laboral*. Bogotá, Colombia: Ediciones Librería del Profesional.

Rojas Chávez, A. M., & Hernández Meza, N. (2004). El principio de la consonancia en el procedimiento laboral. *Revista de derecho, Universidad del Norte* 21, 234-249.

- Romagnoli, U. (1997). El derecho, el trabajo y la historia. *Consejo Económico y Social de España*.
- Sandoval Quintero, H., & Delacruz Giraldo, G. N. (2019). Principios constitucionales del derecho laboral administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Prolegómenos Vol. 22(44)*, 11-34.
- Sepúlveda Franco, C. A. (2015). Conciliación en el proceso ordinario laboral, realidad o sofisma. *Legem Vol. 2 Núm. 2*, 73-86.
- Superintendencia de Pensiones de Chile. (s.f.). *Superintendencia de Pensiones de Chile*. Obtenido de <https://www.spensiones.cl/>
- Tovar Reyes, S. L. (2018). *La aplicación del principio de la primacía de la realidad cuando el Estado oculta la vinculación de los empleados públicos en contratos de prestación de servicios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Laboral. Centro de Investigaciones.
- Urquijo Racedo, R. R. (2020). *El desarrollo de la facultad ultra y extra petita en materia laboral en Colombia, Argentina, Bolivia y México*. Bogotá, Colombia: Trabajo de grado. Universidad Cooperativa de Colombia. Facultad de Derecho.
- Vergara Mesa, H. D. (2012). Derecho laboral y jurisdicción Contencioso Administrativa: una reflexión desde la idoneidad judicial. *Estudios De Derecho*, 69(154), 131-159.
- Vergara Mesa, H. D. (2014). El régimen salarial y prestacional de los empleados públicos territoriales: Una lectura desde el derecho del trabajo. En *Función pública y derecho del trabajo en Colombia, período 2006 - 2011*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Vergara Mesa, H. D. (2015). ¿Rige el derecho del trabajo en la función pública colombiana? Un estudio desde la justicia administrativa. *Opinión Jurídica*, 14(27), 175-192.

Vergara Mesa, H. D. (2015). La regla de favorabilidad laboral y el principio pro homine en la función pública colombiana. A propósito del problema del nombramiento provisional. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Núm 123, 453-480.

Villareal Garizao, J. (1987). *Historia del Derecho Laboral y el Derecho Laboral en Colombia*. Cartagena, Colombia: Universidad de Cartagena. Facultad de Derecho y Ciencias políticas. Trabajo de Grado.

Villegas Arbeláez, J. (2010). *Derecho administrativo laboral: principios, estructura y relaciones individuales*. Bogotá, Colombia: Legis Editores.

Younes Moreno, D. (2018). *Derecho administrativo laboral*. Bogotá: Temis S.A.

Normativa

Decreto 150 de 1973 (Presidencia de la República de Colombia 24 de septiembre de 1973).

Decreto 2400 de 1968 (Presidencia de la República de Colombia 19 de septiembre de 1968).

Ley 19 de 1958 (Congreso de la República de Colombia 18 de noviembre de 1958).

Ley 91 de 1989 (Congreso de la República de Colombia 29 de diciembre de 1989).

Ley 27 de 1992 (Congreso de la República de Colombia 23 de diciembre de 1992).

Ley 100 de 1993 (Congreso de la República de Colombia 23 de diciembre de 1993).

Ley 443 de 1998 (Congreso de la República de Colombia 11 de junio de 1998).

Ley 909 de 2004 (Congreso de la República de Colombia 23 de septiembre de 2004).

Ley 1438 de 2011 (Congreso de la República de Colombia 19 de enero de 2011).

Jurisprudencia

Consejo de Estado

Sentencia 00260, 23001233300020130026001 (00882015) (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda 25 de agosto de 2016).

Sentencia 0157-08, 68001231500020020090301 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A 14 de agosto de 2008).

Sentencia 11001031500020160356601, 11001031500020160356601(AC) (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Subsección B 16 de mayo de 2017).

Sentencia 11001031500020180454101, 11001031500020180454101(AC) (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección B 21 de junio de 2019).

Sentencia 11001031500020200441700, 11001031500020200441700 (Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo 24 de enero de 2024).

Sentencia 11001031500020210204200, 11001031500020210204200(AC) (Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C 9 de Julio de 2021).

Sentencia 11001031500020210651201, 11001031500020210651201 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta 21 de abril de 2022).

Sentencia 11001031500020220254100, 11001031500020220254100 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala 27 especial de decisión 1 de Marzo de 2023).

Sentencia 11001031500020220415601, 11001031500020220415601 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta 30 de Marzo de 2023).

Sentencia 11001031500020220561400, 11001031500020220561400 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Quinta Especial de Decisión 21 de noviembre de 2023).

Sentencia 11001031500020220666300, 11001031500020220666300 (Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Cuarta Especial de Decisión 22 de Marzo de 2023).

Sentencia 11001031500020230071800, 11001031500020230071800 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta 16 de Marzo de 2023).

Sentencia 15001233300020190035701, 4678-2021 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A 17 de junio de 2022).

Sentencia 2458-15, 25000234200020140113901 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B 26 de octubre de 2017).

Sentencia 2630, 2630-99 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A 22 de junio de 2000).

Sentencia 27016, 25000233700020160212801 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta 16 de Marzo de 2023).

Sentencia 3095, 3095 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda 2 de febrero de 1979).

Sentencia 43200, 44001233100020070009301 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C 10 de mayo de 2016).

Sentencia 47562, 15001233100020030186101 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B 5 de agosto de 2019).

Sentencia 49493, 25000232600020090104201 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A 23 de octubre de 2017).

Sentencia 54001233300020120018202, 4134-2016 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B 2021 de abril de 2021).

Sentencia 81001233300020130007901, 4021-2014 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A 11 de febrero de 2021).

Sentencia reemplazo 54001233300020120018202 , 4134-2016 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B 2 de junio de 2022).

Corte Constitucional

Sentencia C-1141, D-2830 (Corte Constitucional. Sala Plena 30 de agosto de 2000).

Sentencia C-168, D-686 (Corte Constitucional 20 de abril de 1995).

Sentencia C-197, D-2172 (Corte Constitucional 7 de abril de 1999).

Sentencia C-228, D-8216 (Corte Constitucional 30 de marzo de 2011).

Sentencia C-335, D-6943 y D-6946 (Corte Constitucional 16 de abril de 2008).

Sentencia C-662, D-2064 (Corte Constitucional Colombiana. Sala Plena 12 de noviembre de 1998).

Sentencia SU143, T-7.478.061 (Corte Constitucional. Sala plena 13 de mayo de 2020).

Sentencia T-040, T-6412404 (Corte Constitucional Colombiana. Sala Sexta de Revisión 16 de febrero de 2018).

Sentencia T-1079, T-2.958.072 (Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión de Tutelas 12 de diciembre de 2012).

Sentencia T-234, T-5982866 (Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión 20 de abril de 2017).

Sentencia T-363, T-3.717.083 (Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión 26 de junio de 2013).

Sentencia T-425, T-3340270 (Corte Constitucional Colombiana. Sala Sexta de Revisión 7 de junio de 2012).

Sentencia T-474, T-1270 (Corte Constitucional Colombiana 29 de julio de 1992).

Sentencia T-553, T-3402652 (Corte Constitucional Colombiana. Sala Novena de Revisión 16 de julio de 2012).

Sentencia T-808, T-1599528 (Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión 1 de octubre de 2007).

Sentencia T-873, T-443 369 (Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión 16 de agosto de 2001).

Corte Suprema de Justicia

Sentencia 13507 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral 27 de julio de 2000).

Sentencia SC2719, 11001310302020180026601 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil 1 de septiembre de 2022).

Sentencia SL14022, 47670 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral 23 de septiembre de 2015).

Sentencia SL291, 72536 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral 5 de febrero de 2020).

Sentencia SL3259, 89047 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sala de Descongestión No. 1 13 de septiembre de 2022).

Sentencia SL349, 90367 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral 20 de febrero de 2023).

Sentencia SL4398, 65593 (Corte Suprema de Justicia. Sala de descongestión laboral 20 de octubre de 2020).

Sentencia STC6823, 13001221300020210023201 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil 9 de febrero de 2021).

SL1320, 95260 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sala de Descongestión No. 3 14 de junio de 2023).

STC6760, 1001-22-03-000-2019-00542-01 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil 29 de mayo de 2019).

Sentencia del 14 de julio de 1958 (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral 14 de julio de 1958).

Tribunal Administrativo de Boyacá

Sentencia 15001233300020140037500, 15001233300020140037500 (Tribunal Administrativo de Boyacá 24 de agosto de 2023).

Sentencia 15001233300020180016200, 15001233300020180016200 (Tribunal Administrativo de Boyacá 29 de agosto de 2019).

Sentencia 15001233300020180029700, 15001233300020180029700 (Tribunal Administrativo de Boyacá 11 de diciembre de 2019).

Sentencia 15001233300020180068500, 15001233300020180068500 (Tribunal Administrativo de Boyacá 28 de octubre de 2021).

Sentencia 15001233300020180070700, 15001233300020180070700 (Tribunal Administrativo de Boyacá 14 de octubre de 2021).

Sentencia 15001233300020200002000, 15001233300020200002000 (Tribunal Administrativo de Boyacá 08 de noviembre de 2023).

Sentencia 15001333300220170027501, 15001333300220170027501 (Tribunal Administrativo de Boyacá agosto de 3 de 2020).

Sentencia 15001333301420150010302, 15001333301420150010302 (Tribunal Administrativo de Boyacá 6 de diciembre de 2022).

Sentencia 15238333300120200000401, 15238333300120200000401 (Tribunal Administrativo de Boyacá 8 de noviembre de 2022).

Sentencia 15238333300120200008201, 15238333300120200008201 (Tribunal Administrativo de Boyacá 04 de octubre de 2022).

Sentencia 15238333300120210011901, 15238333300120210011901 (Tribunal Administrativo de Boyacá 10 de octubre de 2023).

Sentencia 15238333300320200000401, 15238333300320200000401 (Tribunal Administrativo de Boyacá 9 de noviembre de 2022).

Sentencia 15759333300220180007602, 15759333300220180007602 (Tribunal Administrativo de Boyacá 13 de octubre de 2021).

Sentencia 15759333300220220001001, 15759333300220220001001 (Tribunal Administrativo de Boyacá 13 de febrero de 2024).

Juzgados Administrativos de Boyacá

Sentencia 15001333300120200003800, 15001333300120200003800 (Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja 12 de diciembre de 2023).

Sentencia 1500133330022021004000, 1500133330022021004000 (Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja 30 de enero de 2024).

Sentencia 15001333300320200019000, 15001333300320200019000 (Juzgado Tercero Administrativo oral del Circuito Judicial de Tunja 15 de diciembre de 2021).

Sentencia 15001333300820210018000, 15001333300820210018000 (Juzgado Octavo Administrativo Oral de Tunja 09 de junio de 2023).

Sentencia 15001333300920180000100, 15001333300920180000100 (Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Tunja 18 de septiembre de 2020).

Sentencia 15001333301020180002500, 15001333301020180002500 (Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja 26 de agosto de 2022).

Sentencia 15001333301020230005400 , 15001333301020230005400 (Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja 30 de enero de 2024).

Sentencia 15001333301120180023500, 15001333301120180023500 (Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Tunja 19 de marzo de 2021).

Sentencia 15001333301120190015500, 15001333301120190015500 (Juzgado Once Administrativo oral del Circuito de Tunja 16 de junio de 2023).

Sentencia 15001333301420150010301, 15001333301420150010301 (Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja 30 de septiembre de 2019).

Sentencia 15238333300120200000400, 15238333300120200000400 (Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama 17 de noviembre de 2021).

Sentencia 15238333300120200007900, 15238333300120200007900 (Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama 23 de julio de 2021).

Sentencia 15238333300120200008200, 15238333300120200008200 (Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Duitama 1 de diciembre de 2021).

Sentencia 15238333300120210009200, 15238333300120210009200 (Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Duitama febrero de 16 de 2022).

Sentencia 15238333300120210011900, 15238333300120210011900 (Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama 23 de agosto de 2022).

Sentencia 15759333300220180007600, 15759333300220180007600 (Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sogamoso 15 de mayo de 2020).