



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 009 2017 00014 01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: GLADYS MIREYA TORRES ROJAS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO - META

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la apoderada del municipio de Restrepo - Meta, contra el AUTO proferido en audiencia inicial del 7 de septiembre de 2018, por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual resolvió las excepciones previas, pero únicamente en los relacionado con la decisión de declarar no probadas las excepciones de falta de jurisdicción o competencia¹.

ANTECEDENTES

La parte demandante presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra del Municipio de Restrepo (Meta), con el objeto que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio con radicado de fecha 18 de julio de 2016, expedido por la Alcaldía Municipal del mismo, mediante el cual negó a la demandante la existencia de una relación laboral entre ella y el ente territorial, atendiendo a que la señora GLADYS MIREYA TORRES ROJAS, estuvo vinculada mediante contratos de prestación de servicios.

Como consecuencia de lo anterior, la parte actora solicitó que se condene a la entidad demandada a pagar a título de restablecimiento del derecho las sumas que señaló por concepto de prima de servicios, cesantías, interés a las cesantías, vacaciones, prima de navidad, prima de vacaciones, las sumas correspondientes a los descuentos por concepto del pago de pro desarrollo, turismo, papelería, proancianos y otros, al igual que lo correspondiente a los pagos por salud, pensión, ARL y la indemnización contemplada en el numeral 3 del artículo 99 de la ley 50 de 1990 por el no pago de las cesantías durante el tiempo que duró el vínculo laboral.

¹ Fols 119-122 C. de primera instancia.

Repartida la demanda le correspondió su conocimiento al Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Villavicencio, que mediante auto del 17 de julio de 2017² admitió la demanda y ordenó notificar la mentada decisión al Alcalde del Municipio de Restrepo.

Seguidamente, el expediente pasa al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Villavicencio en cumplimiento del Acuerdo CSJMEA 17-889 del 14 de julio de 2017.

El 28 de febrero de 2018³, el apoderado del municipio de Restrepo, presenta contestación de demanda y en la misma propone las excepciones de falta de jurisdicción y competencia, prescripción de la acción e ineptitud sustancial de la demanda.

Frente a la falta de jurisdicción y competencia, que es el tema específico de esta alzada, manifestó que la vinculación de la demandante con el municipio se dio a través de un contrato de prestación de servicios y que las funciones que ésta desempeñaba son propias de las ejercidas por los trabajadores oficiales del Estado, por lo que basta leer el hecho 44 de la demanda para comprobar que las actividades son de sostenimiento y mantenimiento.

Por otro lado, las excepciones propuestas por el municipio de Restrepo, se fijaron en lista el 7 de junio de 2018⁴, frente a lo cual la apoderada de la demandante recorrió traslado el 13 de junio de 2018⁵, manifestando de cara a la excepción de falta de jurisdicción y competencia, que las funciones mencionadas en el numeral 44 son propias de los empleados públicos, que para el caso de la demandante estaban encaminadas a brindar un servicio a la comunidad; además de que la demandante fue contratada mediante prestación de servicios para evadir sus obligaciones como empleador, existiendo un contrato realidad en el que la misma cumplía una labor de manera personal y subordinada.

En audiencia inicial celebrada el 7 de septiembre del presente año, la *a quo*⁶, declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción o competencia dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, puesto que consideró que *"las labores que realizó la señora Gladys Mireya Torres Rojas, son aquellas actividades que se caracterizan por el predominio de tareas manuales o de simple ejecución, orientadas a satisfacer las necesidades que son comunes y propias del servicio que presta la entidad demandada, entre otras las de lavandería, manipulación de reses, aseo en general; es decir, no son actividades de construcción y mantenimiento de obra pública"*.

² Fol. 87 C. primera instancia

³ Fol. 98-109 *Ibidem*.

⁴ Fol. 114 *Ib.*

⁵ Fol. 115-116 *Ib.*

⁶ Fols 119-122 *Ib.*

Asimismo, sostuvo que si la vinculación se hizo a través de una relación contractual, pero el cargo y las funciones desempeñadas son propias de las de un empleado público, por defecto, le corresponde a esta jurisdicción conocer de este asunto, motivo por el cual en el asunto no se puede deprecar la falta de jurisdicción y competencia.

Contra la anterior decisión, la apoderada sustituta de la demandada en la misma diligencia presentó recurso de apelación, argumentando que en el *sub judice* la parte demandante pretende la aplicación del contrato realidad para la configuración de una relación contractual o de trabajo, aunado a que tenía funciones propias del mantenimiento y sostenimiento de una obra pública, por ende se entiende que las mismas corresponden a las de un trabajador oficial, correspondiéndole su conocimiento a la jurisdicción ordinaria laboral.

Del recurso se corrió traslado a la parte demandante en el curso de la audiencia, quien solicitó se confirme la decisión adoptada, en la medida en que las funciones desempeñadas por la señora Gladys Mireya Torres son aquellas que se caracterizan por el predominio de tareas manuales o de simple ejecución encaminadas a satisfacer actividades que son comunes de la entidad. Así mismo, invoca como sustento dos providencias dictadas por el Tribunal Administrativo del Meta con ponencia de la magistrada Teresa Herrera, en los radicados 2017-00011 y 2017-00001, sin más datos.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

De acuerdo con lo previsto en los artículos 243 y 180, numeral 6º, inciso final del C.P.A.C.A., esta sala es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual en audiencia inicial declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción.

Ahora bien, teniendo en cuenta la competencia para proferir autos en tratándose de jueces colegiados, prevista en el artículo 125 ibídem, cabe precisar que este asunto debe ser resuelto por la sala por corresponder a una excepción que podría dar lugar al numeral 3 del artículo 243 del Estatuto Procesal en cita, en la medida que eventualmente pondría fin al proceso.

II. Problema Jurídico

El problema jurídico a tratar en el caso que nos ocupa, se contrae a establecer si la jurisdicción de lo contencioso administrativo es o no competente para conocer de las reclamaciones laborales con fundamento en la teoría del contrato realidad, efectuadas

por personas que prestaron sus servicios en actividades propias de un frigorífico a cargo de un ente territorial.

III. Tesis

La respuesta al problema jurídico planteado es que esta jurisdicción sí debe conocer de las aludidas reclamaciones y por ende no se presenta una falta de jurisdicción, atendiendo en primer lugar, que el conflicto se suscita con una entidad territorial de naturaleza pública, aunado a que las funciones desarrolladas por la reclamante son propias de los empleados públicos, toda vez que no están encaminadas al mantenimiento y construcción de obras públicas.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto

En primer lugar, ha de indicarse que la juez de primera instancia mediante auto del 7 de septiembre de 2018 resolvió declarar no probadas las excepciones de "*falta de jurisdicción o competencia, prescripción de la acción, e ineptitud sustancial de la demanda*", sin embargo, la apoderada sustituta de la parte demandada en el recurso de apelación, esbozó sus argumentos atendiendo únicamente a lo atinente a la falta de jurisdicción, ratificando los argumentos propuestos en la contestación de demanda frente a dicha excepción, razón por la que esta sala abordará la problemática puesta en conocimiento, bajo las reglas sobre el alcance de la competencia del *ad quem*, señaladas en el artículo 328 del C.G.P.

De otro lado, en atención a la decisión recurrida y con los reparos expuestos por la entidad demandada (contestación de demanda y recurso de apelación), se entiende que la controversia en la presente instancia se contrae a establecer la jurisdicción que le corresponde asumir el conocimiento del presente asunto, esto es, la ordinaria laboral o la contenciosa administrativa.

Así mismo ha de ponerse de presente que si bien la demandante solicita como pretensión en su demanda, que se declare la existencia de un vínculo laboral con el municipio de Restrepo respecto de las labores llevadas a cabo en la planta de sacrificio CEGRAFIM como en la empresa de servicios públicos de Restrepo AGUAVIVA ESP, lo cierto es que el fundamento principal de la excepción de falta de jurisdicción y competencia planteada por la entidad demandada es que las funciones realizadas por la demandante en la planta de sacrificio de CEGAFRIM eran propias de un trabajador oficial, por lo que le corresponde a la jurisdicción laboral el conocimiento del asunto.

Frente a la jurisdicción contenciosa administrativa, el artículo 104 del C.P.A.C.A, dispone que le corresponde conocer, además de lo dispuesto en la Constitución y en las

normas especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo en los que se encuentren inmersas las entidades públicas, o particulares en ejercicio de funciones públicas.

Igualmente, de cara a lo mencionado por el *a quo*, en el numeral 4° del mismo artículo se observa que la jurisdicción contenciosa administrativa puede conocer de los procesos *"relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público"*. (Subrayado fuera de texto).

En este caso, estamos frente a la vinculación de una persona por medio de un contrato de prestación de servicios, la que pretende que se declare la existencia de una relación de tipo laboral entre ella y la entidad contratante atendiendo a las funciones ejercidas durante el tiempo en que duró prestando sus servicios en el Centro Ganadero y Frigorífico Municipal de Restrepo CEGAFRIM.

Conforme lo anterior, de entrada se debe indicar que quienes tienen una relación de tipo laboral con el Estado, y trabajan a su servicio para efectos de asegurar el cumplimiento de sus fines constitucionales son denominados servidores públicos; los cuales pueden ostentar la calidad de empleados públicos o trabajadores oficiales.

Al respecto, el Consejo de Estado en decisión del 26 de julio de 2018⁷, indicó frente a la vinculación de los servidores públicos que:

"La clasificación tradicionalmente acogida por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina comprende dentro de este género [servidor público]: (i) los empleados públicos y (ii) los trabajadores oficiales. (...) empleados públicos son las personas naturales vinculadas a la administración pública en virtud de una relación legal y reglamentaria, es decir, a través de un acto administrativo de nombramiento, mientras que los trabajadores oficiales lo son a través de un contrato de trabajo. Estos últimos, por regla general, constituyen el personal que labora en las entidades descentralizadas y desconcentradas por servicios o por colaboración, tales como sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado (...)".

Lo anterior, resulta determinante al momento de establecer la jurisdicción que le corresponde asumir el conocimiento del asunto, que en caso de tratarse de una relación legal o reglamentaria (empleado público) o pretenderse la declaración de una relación laboral similar a esta, la competencia le corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa de acuerdo al citado artículo y para el caso de los trabajadores oficiales corresponde a la jurisdicción laboral conforme el numeral 1° artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social⁸.

Por lo tanto, para determinar el carácter de empleado público o trabajador oficial

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 26 de julio de 2018. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Dte: Jairo Benjamín Villegas Arbeláez. Ddo: Fondo Nacional del Ahorro.

⁸ Art. 2. (...) Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo (...).

de quien esté al servicio del Estado, es necesario entrar a analizar tanto el criterio orgánico como el funcional de la relación, entendiendo el primero como la determinación de la naturaleza jurídica de la entidad estatal a la que el individuo está vinculado y, de otro lado, el criterio funcional se funda en lo relativo a la actividad que desempeñó en el desarrollo de su cargo.

Así las cosas, frente al carácter orgánico, se tiene en el *sub lite* que la demandada es el municipio de Restrepo, que es una entidad territorial de naturaleza pública con personería jurídica, y además definida en el artículo 311 de la Constitución Política, como la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, es decir, que a todas luces se cumple con que una de las partes dentro de la relación es una entidad estatal, para en un primer momento entender que estamos frente a un empleado público.

A pesar de lo anterior, de haberse acreditado el primer factor, no basta sólo con este para determinar tal calidad y de allí derivar la competencia en el *sub lite*, razón por la que es necesario analizar si las funciones realizadas por la señora GLADYS MIREYA TORRES ROJAS en el municipio de Restrepo eran las efectuadas por una trabajadora oficial o por una empleada pública.

Ahora bien, el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968, distingue entre empleados y trabajadores oficiales, así:

"Artículo 5º. Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo. Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos" (subrayado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986 dispone que "*Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo" (subrayado fuera de texto).*

En ese orden de ideas, por regla general las personas que presten sus servicios a entidades territoriales son empleados públicos vinculados a la administración

mediante una relación legal y reglamentaria; sin embargo, también se podrán vincular como trabajadores oficiales quienes ejerzan labores de construcción, mantenimiento y sostenimiento de obras públicas, por lo tanto se debe analizar las funciones ejercidas por la demandante en la entidad contratante para determinar si encajan en las ya indicadas para los trabajadores oficiales o no.

Cabe aclarar, que el término obra pública, debe ser entendido como la construcción, reparación, montaje, adición, instalación, mantenimiento y conservación de bienes inmuebles de carácter público o destinados a un servicio público⁹, adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia ha indicado respecto a dicho concepto que *“De esa expresión no pueden quedar excluidos los bienes de uso público ya construidos, puesto que la ley no se limita a la construcción sino que adicionalmente aspira a reconocer la calidad de trabajador oficial a quien labora en obras públicas construidas”¹⁰*.

De igual modo, ha definido a la **construcción** como la fabricación, instalación, montaje, desmontaje o demolición de estructuras, infraestructuras (de transporte, energéticas, hidráulicas, telecomunicaciones, etc.) y edificaciones; y respecto al **sostenimiento** ha indicado que es el conjunto de actividades orientadas a la conservación, renovación y mejora del bien construido, lo cual implica intervenciones para su reparación de base, transformación estructural, garantía de prolongación de su vida útil y engrandecimiento.

Ahora bien, observa la sala de los contratos aportados¹¹ al expediente y de lo expuesto en la demanda¹², que la señora GLADYS MIREYA TORRES ROJAS, en el CENTRO GANADERO Y FRIGORÍFICO MUNICIPAL DE RESTREPO desarrolló las siguientes funciones:

1. Insensibilización de la res
2. Manejo de polipasto para ubicación de la res y degüello para el sangrado.
3. Desprendimiento de miembros anteriores y posteriores (manos y patas) de manera manual ayudado con cuchillo.
4. Desvicación de la res y corte de sobrebarrigas.
5. Manejo de sierra de corte de pechos.
6. Manejo de máquina descueradora quien separa el cuero de la carne.
7. Desprendimiento y corte de las colas de las reses.
8. Ayudante (apinador) de la sierra de canales.
9. Manejo de sierra de canales.
10. Manipulación y entrega de carne en canal en sal de oreo.
11. Manejo de máquina pela papas y desprendimiento de cascotes.
12. Lavado de cabezas.
13. Lavado de vísceras blancas y rojas.
14. Recolección de sangre y demás subproductos del proceso.
15. Limpieza y desinfección del puesto de trabajo.
16. Limpieza y mantenimiento de los estercoleros y trampas, como también de las piscinas de aguas residuales.
17. Mantenimiento y limpieza de las zonas verdes y exteriores del centro ganadero y

⁹ Corte Constitucional. Sentencia del 8 de julio de 2015. M.P Jorge Iván Palacio Palacio. Rad. 4816962 T426 de 2015. De Joaquín Pablo Chávez Aldana contra. la Sala Dual de Descongestión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y el Juzgado Cuarto Laboral de Descongestión del Circuito de Barranquilla

¹⁰ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 15 de marzo de 2017, M.P Fernando Castillo Cadena Rad. 39743. SL 2603 de 2017.

¹¹ Fols. 30-83. C. primera instancia

¹² Fol. 6 C. primera instancia

frigorífico municipal CEGAFRIM.

18. Mantener en buen estado y uso de los elementos y/o herramientas de trabajo como también la maquinaria y equipo.

19. Anudado de esófagos en la línea.

Si bien es cierto, las actividades realizadas por la demandante se hicieron en una obra pública como lo es la planta física donde funciona el frigorífico a cargo del municipio de Restrepo, se observa que las actividades llevadas a cabo por la demandante, eran principalmente las tendientes al sacrificio de ganado, por lo que como consecuencia de estas, era imprescindible que realizara funciones de limpieza y mantenimiento de equipos, puesto de trabajo, utensilios y demás.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral¹³, en reciente decisión expuso lo atinente a las funciones que NO se pueden entender como encaminadas a las construcción y mantenimiento y obra pública, indicando que:

"Pero también ha puntualizado que labores de servicios generales y vigilancia, comunes a todas las entidades, desarrolladas por personal del nivel asistencial de los cuadros permanentes de la administración pública, tales como celaduría, jardinería, aseo general y limpieza, no tienen que ver con la construcción y sostenimiento de obras públicas, pues se trata de ocupaciones de simple colaboración y apoyo a la gestión institucional, y no de fabricación, transformación, intervención, reparación o mantenimiento de infraestructuras o edificaciones (CSJ SL33556, 24 jun. 2008; CSJ SL, 26 de Oct. 2010, rad. 38114; CSJ SL 42499, 29 ene. 2014, CSJ SL7340-2014, entre otras). (Subrayado fuera de texto)"

En ese orden de ideas, tanto las funciones principales como las accesorias que desempeñaba la demandante, NO pueden ser entendidas como mantenimiento de obra pública puesto que en primer lugar las de limpieza y aseo son complementarias a las de sacrificio de ganado, siendo todas actividades propias de la entidad, y en segundo lugar jurisprudencialmente las labores de limpieza y aseo son catalogadas como de simple colaboración y apoyo a la gestión institucional.

De otra parte, el Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional en decisión del 10 de diciembre de 2012¹⁴, resolvió conflicto de competencias suscitada entre la jurisdicción ordinaria laboral y contenciosa administrativa, y aunque se trataba de una relación legal y reglamentaria, indicó que las funciones que efectuó el demandante en el mismo frigorífico "no son actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas".

Así las cosas, no le asiste razón a la entidad demandada al indicar que las funciones atribuidas a la señora GLADYS TORRES son actividades propias al mantenimiento y sostenimiento de obra pública, y que por ende lo pretendido se relaciona con la calidad de trabajadora oficial, toda vez que, si bien prestó sus servicios

¹³ Corte Suprema de Justicia. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Decisión del 22 de marzo de 2017. M.P Clara Cecilia Dueñas Quevedo. Rad. 47292. SL 4440 de 2017.

¹⁴ Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. M.P José Ovidio Claros Polanco. Rad. 11001010200020120211200/1864 C. REF. Conflicto de competencias.

en una obra de carácter público, no se puede dejar a un lado que ni siquiera las labores tenientes al mantenimiento y aseo de la planta física en que funciona el frigorífico CEGAFRIM, se les puede dar la categoría indicada.

En ese orden de ideas, como las actividades que se dice realizó la demandante, serían propias de un empleado público y no un trabajador oficial, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia, la sala confirmará la decisión proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Villavicencio el 7 de septiembre de 2018, mediante la cual declaró no probada entre otras, la excepción de falta de jurisdicción o competencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

- PRIMERO:** **CONFIRMAR** el auto proferido en audiencia inicial del 7 de septiembre de 2018, por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que declaró no probada entre otras la excepción de falta de jurisdicción o competencia, propuesta por el apoderado del municipio de Restrepo, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.
- SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), según Acta No. 119.

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Ausente con excusa


NELCY VARGAS TOVAR


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ