

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

SALA DE DECISIÓN N° 5

Villavicencio, veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Auto interlocutorio No. 812

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: NELSON ANDRÉS MORENO REYES
DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO-META
EXPEDIENTE: 50001-33-33-001-2015-00656-01
TEMA: EXCEPCIÓN PREVIA FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandada, contra el auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 07 de febrero de 2017, mediante el cual se negó la declaración de la excepción de falta de jurisdicción y competencia. (F. 201-204, C1)

I. ANTECEDENTES:

1. La Demanda¹

Nelson Andrés Moreno Reyes presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Municipio de Restrepo-Meta con el objeto de declarar la nulidad del acto administrativo contenido en oficio con radicado N° 171-2015 del 17 de junio de 2015, expedido por la Alcaldía Municipal de Restrepo-Meta, por el cual se negó el pago de los conceptos causados durante la vigencia de la relación laboral.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se pague todos los emolumentos salariales y prestacionales, seguridad social e

¹ F. 2-14, C1

indemnizaciones dejados de cancelar, causados durante la vigencia de la relación laboral.

2. Contestación de la demanda - Excepciones Previas - Falta de jurisdicción y de competencia.²

En el escrito de contestación de la demanda, el apoderado de la entidad demandada propone como excepción previa la de falta de jurisdicción y competencia, argumentando que las labores que realizó el señor Moreno Reyes corresponden aquellas que cumplen los trabajadores oficiales, pues como con la demanda se pretende el reconocimiento del demandante en su condición de operario y este es asimilable al de obrero, sin que se identifique con los operarios del Centro Frigorífico y Ganadero del Municipio, el conocimiento del asunto atañe a los jueces laborales del circuito y no a la jurisdicción contenciosa administrativa.

3. El auto apelado.³

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial del 07 de febrero de 2017, declaró no probada la anterior exceptiva, al considerar que la jurisdicción contenciosa administrativa es la competente para conocer del presente asunto, por cuanto lo pretendido con la demanda es la nulidad del acto administrativo que negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tendría derecho el actor, si la administración no hubiere utilizado la figura del contrato de prestación de servicios para esconder en la práctica una verdadera relación laboral, sin reparar en la denominación del vínculo desde el punto de vista formal.

4. Recurso de Apelación.⁴

Al encontrarse en desacuerdo por la negación de la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia, el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de alzada contra el auto proferido en audiencia inicial del día 07 de febrero de 2017.

Indicó que no es cierto que el más alto Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Corte Suprema de Justicia hayan determinado que por ser un contrato de prestación de servicios imperiosamente deba avocar

² Fl. 160-162, C1

³ Fl.201-204, C1

⁴ CD:Audiencia Inicial – Fl. 207 C1 – min 8:20 a 11:10

conocimiento la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que lo dicho de manera reiterada por la jurisprudencia es que para avocar conocimiento se debe determinar si el trabajador es empleado público, calidad que se define con la actividad que desempeñó.

Por tanto, al expresar el demandante que fue operario, sin relacionar ningún otro tipo de actividad, teniendo la carga de la prueba, se concluye que es un trabajador oficial que se rige por contrato de trabajo, ya que en CEGAFRIM el operario es aquella persona que se dedica al mantenimiento, sostenimiento y construcción de obra pública y por tanto el conocimiento del caso corresponde a la justicia laboral ordinaria.

4.1 Traslado del recurso.⁵

La apoderada del demandante, solicita se confirme la decisión tomada por el Juzgado de primera instancia, como quiera que el actor cumplió las mismas funciones que los empleados de planta que ostentaban el mismo cargo de operario, cumpliendo con los tres elementos de la relación laboral conforme lo establece el Consejo de Estado, Sección Segunda sentencia del 06 de septiembre del 2008.

4.2 Concepto del Ministerio Público.⁶

El Ministerio Público por su parte considera que el conocimiento del asunto si corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo debido a que las pretensiones relacionadas en la demanda, hacen alusión a una relación laboral, cuya prestación del servicio se hizo en una entidad pública.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Competencia

Según el último inciso del numeral 6 del artículo 180 del CPACA, el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto proferido por el Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 07 de febrero de 2017, por medio del cual se declaró no probada la excepción de falta jurisdicción y competencia.

⁵ CD Audiencia Inicial – Fl. 207 C1 – min 12:55 a 14:02

⁶ CD Audiencia Inicial – Fl. 207 C1 – min 14:12 a 14:49

2. De la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Mediante Oficio No. TAM-CEAO-121, el Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando manifestó el impedimento para integrar la Sala Quinta Oral de decisión que desatará el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se configura la causal descrita en el numeral 4º del artículo 130 del CPACA, en razón a que tiene vínculo en primer grado de consanguinidad con EDGAR ENRIQUE ARDILA BARBOSA, quien se desempeñó como apoderado de la entidad demandada.

En atención a la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, esta Sala en aras de preservar los principios de imparcialidad, independencia y transparencia que deben tener las actuaciones judiciales, acepta el impedimento manifestado por el Magistrado Ardila Obando, por existir un vínculo de consanguinidad (primer grado) con el apoderado de la entidad demandada, Municipio de Restrepo, profesional que se encuentre reconocido dentro del asunto, visible a folios 168 y 199 del cuaderno de primera instancia.

En consecuencia, se declarará fundado el impedimento formulado por el Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando por la circunstancia manifestada.

3. Problema jurídico

Conforme el recurso de apelación, el asunto se reduce a determinar, en primer lugar, si la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de un asunto, por el solo hecho que se discuta la legalidad del acto administrativo que negó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, a que tendría derecho el actor si la administración no hubiere presuntamente utilizado la figura del contrato de prestación de servicios para esconder una verdadera relación laboral, sin tener en cuenta la naturaleza del vínculo laboral y las actividades desarrolladas en la entidad demandada.

En caso negativo, deberá determinarse si las labores que cumplía el demandante en el Centro Ganadero y Frigorífico Municipal "CEGAFRIM" del municipio de Restrepo Meta, son propias de los empleados públicos o trabajadores oficiales de la entidad demandada, con el propósito de establecer si la jurisdicción contencioso administrativa es competente para conocer del asunto.

4. Marco normativo y jurisprudencial sobre la excepción previa de falta de jurisdicción o de competencia.

El numeral 4 del artículo 104 del CPACA prevé que la jurisdicción contencioso administrativo conoce 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.

En el caso, como lo pretendido es el reconocimiento de emolumentos salariales y prestacionales que presuntamente tiene derecho el actor por la existencia de una verdadera relación laboral encubierta a través de contratos de prestación de servicios suscritos con la entidad demandada, es conveniente definir si las labores desempeñadas por el actor son propias de los empleados públicos o los trabajadores oficiales, para establecer cuál es la naturaleza de su vinculación y así, definir si la jurisdicción contenciosa es la competente conforme lo dispuesto en el numeral anterior.

Al respecto, el Consejo de Estado en providencia de 26 de julio de 2018, sostuvo:

“Si en el caso de los contratos de prestación de servicios se llegan a desdibujar sus elementos esenciales, corresponderá decidir, a la justicia ordinaria, cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial o, a la jurisdicción contencioso administrativa, cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público.”⁷

Así las cosas, es claro que no basta con que se pretenda la nulidad del acto que negó el reconocimiento de dichos emolumentos, para que la jurisdicción contenciosa administrativa asuma el conocimiento del caso, deberá estudiarse si el presunto vínculo laboral se asimila al de un trabajador oficial o a un empleado público precisamente para establecer si es o no la competente.

Sobre este aspecto, tenemos que entre el Estado y los particulares son tres las modalidades de vinculación, la primera es como Empleados Públicos, la segunda como Trabajadores Oficiales y por último como Contratistas.

⁷ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B; MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS; Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018); Rad. No.: 68001-23-31-000-2010-00799-01; Número interno: 2778-2013; Actor: Pablo Emilio Torres Garrido; Demandado: E.S.E Centro de Salud Santa Bárbara – Municipio de Santa Bárbara – Santander

Quienes asuman cargos de empleados públicos o funcionarios tienen que haber sido vinculados de manera legal y reglamentaria, es decir, mediante acto administrativo de nombramiento y acto de posesión y quienes ostenten cargos propios de un trabajador oficial serán vinculados por medio de contrato de trabajo.

De manera específica el libro de Derecho Administrativo Laboral de Jairo Villegas Arbeláez, consagra que son funcionarios públicos quienes ejercen la función por representarla, dirigirla, orientarla, mediante el ejercicio del poder y la autoridad, en función política de Gobierno, y son los altos dignatarios y los de especialísima confianza, quienes tienen asignadas sus funciones principalmente por norma constitucional y accesoriamente por la ley y el régimen aplicable preferentemente, es el derecho constitucional; y por el contrario, los empleados públicos generalmente son de carrera, y actúan en función subordinada de simple ejecución o cumplimiento en el ejercicio técnico de labores administrativas, tienen básicamente sus funciones por reglamento o manual general y específico de funciones y el régimen aplicable es de derecho administrativo⁸.

Respecto de los trabajadores oficiales, el mismo doctrinante sostiene que son aquellos que no ejercen jurisdicción ni autoridad, ni cumplen funciones administrativas, no están vinculados funcional y laboralmente a la ley o al reglamento y laboran en actividades de construcción o sostenimiento de obras públicas, entre otras, y el régimen jurídico que se aplica a estos trabajadores es, el derecho del trabajo⁹.

Por ello, cuando surge de los contratos de prestación de servicios una materialización inequívoca de sus elementos esenciales, será la justicia ordinaria la competente para conocer y dirimir el conflicto cuando la relación corresponda a la de un trabajador oficial, pero, **lo será también la jurisdicción contencioso administrativa cuando el contratista en ejercicio de su trabajo desempeñe funciones que corresponden a un cargo de empleado público.**

5. Caso concreto

Revisado el proceso, se evidencia que la parte actora en la demanda consignó que el demandante desarrolló funciones de operario y oficios varios para el sacrificio de ganado.-

⁸ VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo Derecho Administrativo Laboral, Tomo I Bogotá Legis 2013, Págs. 35-57.

⁹ VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo Derecho Administrativo Laboral, Tomo I Bogotá Legis 2013, págs. 35-57.

De manera específica, en los contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor Nelson Andrés Moreno Reyes con el municipio de Restrepo Meta para la prestación de servicios de apoyo del Centro Ganadero y Frigorífico municipal CEGAFRIM en dicha localidad¹⁰, se consignaron entre otras obligaciones del contratista, las siguientes:

- ✓ Realizar actividades de manejo de maquinaria, mantenimiento, limpieza y mejoramiento en las áreas de trabajo y dichas actividades serán desarrolladas por los contratistas en cualquier horario en CEGAFRIM.
- ✓ Realizar actividades propias de faenado y sacrificio de ganado en CEGAFRIM:
- ✓ Realizar actividades de apoyo organizacional en CEGAFRIM.
- ✓ Brindar orientación sobre las actividades desarrolladas en CEGAFRIM
- ✓ Apoyar las diferentes actividades ya sea de mantenimiento o las que convoque CEGAFRIM.
- ✓ Utilizar los implementos de uso industrial que le sean asignados para la realización de las actividades en la planta, el cual dependerá del tipo de puesto de trabajo que se ejecute e implique mayor riesgo.

Con fundamento en ellas, la Sala determina que las labores ejecutadas por el actor no se circunscriben a las de un trabajador oficial, puesto que no corresponden a actividades de construcción o sostenimiento de obras públicas, nótese que están íntimamente relacionadas con el objeto de la entidad para la cual prestaban sus servicios-CEGAFRIM, esto es, limpieza y mantenimiento de las instalaciones, faenado y sacrificio de ganado (preparar el alimento para el consumo humano).

En un caso, con similar situación fáctica el Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional Disciplinaria al resolver el conflicto de jurisdicciones, consideró:

“En tal orden de ideas, de acuerdo con los elementos de convicción obrantes en el plenario, encuentra la Sala que es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la competente para resolver el asunto planteado, pues formalmente el demandante se vinculó con la administración a través de acto administrativo de nombramiento, teniendo así una relación legal y reglamentaria, y de otra parte las características de su labor no son actividades de *construcción* y

¹⁰ F. 21-26, 58-63 y 79 a 84, C1

sostenimiento de obras públicas en la forma señalada por la jurisprudencia, razón por la cual se tiene que su condición es la de empleado público.”¹¹

Consultado el manual de funciones y competencias laborales de la entidad demandada – Decreto 011 de 2009, vigente para la época en que se suscribieron los contratos, se encontró que el cargo de Operario en el nivel Asistencial, para desarrollar las actividades necesarias y que demande el funcionamiento continuo e idóneo del Centro Ganadero y Frigorífico Municipal, existe dentro de la planta de personal de la entidad demandada y cotejadas las funciones encomendadas al cargo con las entregadas al actor, se identifica que guardan correspondencia las unas con las otras.

“1. Cumplir con los principios básicos y prácticas generales de higiene en la manipulación, preparación, elaboración, envasado, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos para consumo humano, con el objeto de garantizar que los productos se fabriquen en condiciones sanitarias adecuadas y se disminuyan los riesgos inherentes a la producción.

2. Informar y realizar el mantenimiento preventivo una vez a la semana de las estructuras y equipos que integran el sistema de tratamiento de agua Potable.

3. Velar y ejecutar funciones tendientes a garantizar que la limpieza y desinfección de las diferentes áreas del proceso de sacrificio y faenado en la planta de sacrificio con el fin de higienizar eficaz y eficientemente la planta de tal forma que se prevenga la contaminación del producto.

4. Desarrollar las tareas de limpieza y desinfección de todos los equipos asignados y que intervienen en el procesamiento del producto, con la frecuencia, metodología y cantidad de los productos sugeridos, que se les indica en las capacitaciones, por el Director o la autoridad competente.

5. Participar en la actualización del cronograma de limpieza y desinfección, ajustarlo a los procesos de producción con el objetivo de planear, ejecutar y verificar la realización de estas operaciones.

6. Hacer uso adecuado y racional de los productos para limpieza y desinfección, utilizando las dosificaciones de acuerdo al Manual de Buenas Costumbres de Manufacturas de Cegafrim o instrucciones dadas por la autoridad competente.

¹¹ Providencia del 10 de diciembre de 2012; Consejo Superior de la Judicatura; Sala Jurisdiccional Disciplinaria; M.P. Jose Ovidio Claros Polanco; Radicado No. 11001010200020120211200/1864 C

7. Almacenar en un lugar exclusivo y preparar de forma adecuada (según los instructivos) los diferentes limpiadores y desinfectantes empleados, mantenerlos bien tapados y con la etiqueta correspondiente en buen estado.

8. Disponer y hacer uso del uniforme adecuado y completo para realizar las operaciones (overol peto, botas, casco, careta, etc.) y hacer uso adecuado de él durante toda la jornada de trabajo.

9. Asistir a las capacitaciones y reuniones programadas.

10. Velar por el buen uso y conservación de los elementos suministrados para desarrollar su función.

11. Las demás funciones que le sean asignadas por norma legal o autoridad competente de acuerdo con la naturaleza del cargo y el área de desempeño.”

Así las cosas, teniendo en cuenta que las labores de operario del Centro Ganadero y Frigorífico Municipal CEGAFRIM se encuentran establecidas en el reglamento ya citado y distan de las actividades de construcción o sostenimiento de obras públicas, pues corresponden a labores ejecutadas por la administración para la prestación de un servicio público, no hay duda que en el evento de acreditarse la existencia de la relación laboral por ejercer presuntamente las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público, el conocimiento del presente asunto concierne a la jurisdicción de lo contencioso administrativo como lo consideró el Juzgado de Primera Instancia.

En consecuencia, la Sala confirmará el auto recurrido.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR el auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 07 de febrero de 2017, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.


TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Estudiada y aprobada por la Sala de Decisión No. 5 el 24 de octubre de 2019, según acta No. 057.


NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

(Impedido)

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado