

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

SALA DE DECISIÓN N.º 5

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

Auto interlocutorio No. 804

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUIS EVER CASTRO GONZÁLEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO-META
EXPEDIENTE: 50001-33-33-008-2017-00016-01
TEMA: EXCEPCIÓN PREVIA FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandada, contra el auto proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 01 de febrero de 2018, mediante el cual se negó la declaración de la excepción de falta de jurisdicción o competencia. (f. 134-135, C1).

I. ANTECEDENTES

1. La Demanda¹

Luis Ever Castro González 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 No. 340-2016 del 18 de julio de 2016, por medio del cual se niega la solicitud de reconocimiento de una verdadera relación laboral.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se paguen todos los emolumentos salariales y prestacionales, seguridad social e indemnizaciones dejados de cancelar, causados durante la vigencia de la relación laboral.

¹F. 1-13, C1

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

El apoderado de la parte demandada en la contestación de la demanda, propuso la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia, argumentando que para el caso no se podía pretender que el señor Luis Ever Castro González ostentaba la calidad de empleado público, toda vez que su vinculación con el municipio de Restrepo se realizó por medio de contrato de prestación de servicios, de apoyo a la gestión y por otra parte, las funciones que desempeñaba eran propias a las ejercidas por trabajadores oficiales del estado, pues según lo indicado por la misma parte actora en el escrito de su demanda, específicamente en el hecho 26, las actividades desarrolladas eran de sostenimiento y mantenimiento.

Indicó que en reiteradas ocasiones las Altas Cortes han discutido el tema de la calificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales de acuerdo a la actividad que desarrolla el trabajador y por regla general los empleados al servicio del nivel central de la administración pública son empleados públicos, los cuales se vinculan a través de una situación legal y reglamentaria, pero existe una excepción, y es que sean trabajadores oficiales y serán aquellos que desarrollen actividades de sostenimiento, construcción y mantenimiento de obra pública.

Además, realizó una descripción de las funciones del demandante en la dependencia denominada CEGAFRIM y concluyó asegurando que las actividades que realizó el señor Luis Ever Castro González tienen una relación directa con el mantenimiento, sostenimiento y construcción de obra pública, y por ello, lo que se entraría a debatir es si se configuró un contrato de trabajo entre el Municipio de Restrepo y el señor Castro, y de acuerdo a esto el juez natural sería el laboral del circuito y no la jurisdicción contenciosa administrativa.

3. El auto apelado³

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial del 01 de febrero de 2018, declaró no probada la excepción previa de falta de jurisdicción o de competencia propuesta por la entidad demandada.

² Fl. 76-83, C1

³ Fl.134-135, C1

Ello, al considerar que conforme el numeral 2 del artículo 104 del CPACA, le compete a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocer los asuntos relativos a los contratos, cualquiera sea su régimen cuando haga parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.

Aunado al hecho que el señor Castro además de las funciones de sostenimiento, construcción y mantenimiento de obra pública, ejerció las de faenado, sacrificio de ganado y de apoyo organizacional en CEGAFRIM, distintas a las que desarrolla un trabajador oficial, razón por la cual ratifica que la jurisdicción competente es la contenciosa administrativa y niega la excepción planteada.

4. Recurso de Apelación⁴

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 01 de febrero de 2018.

Indicó que no estaba de acuerdo con la decisión adoptada, dado que en varias providencias emitidas por las Altas Corte e inclusive por el Tribunal Administrativo del Meta se ha modulado la definición de las actividades de sostenimiento, construcción y de obra pública indicando que son lo suficientemente amplias y no se limitan solo a considerar que sea un trabajador de "pica y pala" o que dedique enteramente sus actividades a construcción.

Adujó que una vez estudiadas y analizadas las actividades que reseña la parte actora en los hechos de su demanda, no debe surgir duda para determinar que se trata de un trabajador oficial, puesto que la simple naturaleza de estas actividades impide la configuración de una situación legal y reglamentaria, por ello solicita se revoque la decisión proferida y en su defecto, se declare la prosperidad de la excepción de falta de jurisdicción y competencia y así mismo se dé la terminación del proceso.

⁴CD Audiencia Inicial- Fl. 136 C1 – min 09:00 a 13:25

4.1 Traslado del recurso⁵

La apoderada de la parte actora al momento de descórrer el traslado del recurso solicitó que se confirme la decisión adoptada por el Juzgado de Primera Instancia, por cuanto las funciones ejecutadas por su representado son las mismas que cumplía el personal de planta de la entidad territorial, circunstancia que acredita el hecho que en la realidad lo que existió fue una relación legal y reglamentaria encubierta a través de los contratos de prestación de servicios, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa.

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 la Jueza Octava Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 01 de febrero de 2018, mediante el cual declaró no probada la excepción de falta jurisdicción y competencia.

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

Mediante Oficio No. TAM-CEAO-120 del 22 de octubre de 2019, 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, toda vez que, 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 84 y 133 del cuaderno de primera instancia.

⁵ CD Audiencia Inicial – Fl. 136 – min 13:34 a 17:03

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 si las actividades desarrolladas por el señor Luis Ever Castro González en el Centro Ganadero y Frigorífico Municipal "CEGAFRIM" en el 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 la declaratoria de 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.

Sobre el particular, 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.

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 administrativo⁶.

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 trabajo⁷.

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.”⁸

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.**

⁶ VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo Derecho Administrativo Laboral, Tomo I Bogotá Legis 2013, Págs. 35-57.

⁷ VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo Derecho Administrativo Laboral, Tomo I Bogotá Legis 2013, págs. 35-57.

⁸ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN 8; 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

5. Caso concreto

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

De manera específica, en los contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor Luis Ever Castro González con el municipio de Restrepo Meta para la prestación de servicios de apoyo para el Centro Ganadero y Frigorífico municipal CEGAFRIM en dicha localidad⁹, 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

⁹ F. 25-63, C1

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 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.”¹⁰

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.

¹⁰ 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

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.

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 Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 01 de febrero de 2018, 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