



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50 001 33 33 005 2017 00280 01
M. DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: JESÚS ANTONIO LOSADA ROJAS Y OTROS
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META, AGENCIA PARA LA
INFRAESTRUCTURA DEL META y CONCREARMADO LTDA
LL. EN GARANTÍA: SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo No. CSJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021 *"Por medio del cual se establece una homologación y la redistribución de procesos en aplicación del Acuerdo PCSJA20-11686 del 10 de diciembre de 2020, en el Tribunal Administrativo del Meta"*, del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, esta Sala de Decisión Oral ASUME CONOCIMIENTO DEL PRESENTE ASUNTO en la etapa procesal en que se encuentra, el cual estaba a cargo de la Sala de Decisión Oral No. 04, bajo la dirección de la magistrada TERESA HERRERA ANDRADE.

Ahora bien, revisado el proceso de la referencia, el Despacho procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por el Departamento del Meta contra el auto proferido en Audiencia Inicial del 27 de junio de 2019¹, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual decidió, entre otras, declarar no probada la excepción de falta de jurisdicción.

ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de Reparación Directa, los señores JESÚS ANTONIO LOSADA ROJAS, MAYERLY PARRA BAEZ, LUIS ALBERTO DELGADO ROJAS, FERNANDO DELGADO ROJAS, MARY CRUZ DELGADO ROJAS, PEDRONEL LOSADA ROJAS, HÉCTOR ÁNGEL LOSADA ROJAS, PEDRO NEL LOSADA y FABIOLA ROJAS CASTRO, presentaron demanda contra el DEPARTAMENTO DEL META, AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META y CONCREARMADO LTDA, solicitando se declare que las entidades demandadas son responsables de los perjuicios causados con ocasión de las lesiones sufridas en las manos por el señor JESÚS ANTONIO LOSADA ROJAS el 21 de enero de 2016, que le causó una discapacidad del 51,3%.

Como consecuencia de lo anterior, solicitan se condene al pago de los perjuicios materiales, morales y fisiológicos.

Repartida la demanda ante los Jueces Administrativos del Circuito de Villavicencio, correspondió su conocimiento al Juzgado Quinto Administrativo, el cual mediante auto del

¹ Folios 714 y reverso físico del cuaderno No. 3 de primera instancia (págs. 58-59, archivo 03 digital)

13 de octubre de 2017², admitió la demanda contra el DEPARTAMENTO DEL META, AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META y CONCREARMADO LTDA, ordenando notificar personalmente a la Gobernadora y a los Gerentes, respectivamente.

El DEPARTAMENTO DEL META³ se opuso a las pretensiones de la demanda y formuló las excepciones previas denominadas "*Falta de jurisdicción o competencia de los jueces administrativos en los aspectos de índole laboral, dentro de los conflictos de la seguridad social*" y "*Falta de legitimación en la causa por pasiva*".

Asimismo, CONCREARMADO LTDA⁴ se opuso a las pretensiones de la demanda, formuló las excepciones denominadas "*Ausencia de responsabilidad de Concrearmado Ltda, como integrante del Consorcio Progreso Buga*", "*Culpa exclusiva y determinante de la víctima*", "*Imprudencia de la acción ejercitada por los demandantes*", e, "*Imprudencia de la declaratoria de responsabilidad de Concrearmado Ltda*"; además, llamó en garantía⁵ a SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

Por su parte, la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META⁶ se opuso a las pretensiones de la demanda y llamó en garantía⁷ a la ASEGURADORA MAPFRE COLOMBIA.

En virtud de lo anterior, en proveído del 23 de marzo de 2018 se admitieron los llamamientos en garantía, ante lo cual, SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.⁸ propuso las excepciones denominadas "*Causa extraña: Culpa de la víctima como eximente de responsabilidad*", "*Falta de legitimación por pasiva por inexistencia del riesgo asegurable*", "*Límite asegurado*", "*Las exclusiones que se configuren en el proceso y que no se encuentren cubiertas por el contrato de seguro*", "*Cobro de lo no debido*", y, "*Falta de jurisdicción y competencia*".

Seguidamente, mediante auto proferido en la Audiencia Inicial del 27 de junio de 2019⁹ el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, decidió, entre otras, declarar no probada la excepción de falta de jurisdicción, señalando que, si bien las pretensiones de la demanda van encaminadas a obtener la indemnización por unas lesiones que sufrió el señor JESÚS ANTONIO LOSADA ROJAS con ocasión de un accidente laboral, dicha situación no es exclusiva de la seguridad social, porque se derivan de la responsabilidad de la administración por el régimen del riesgo excepcional, y no una solicitud de orden laboral propia de la seguridad social.

Contra la anterior decisión, el apoderado del DEPARTAMENTO DEL META presentó recurso de apelación¹⁰, argumentando lo siguiente:

² Fol. 183. Pág. 235. Cuaderno 1 primera instancia. Documento 01 SharePoint.

³ Fol. 194-215. Pág. 251-272. *Ibidem*.

⁴ Fol. 219-235. Pág. 279-295. *Ibidem*.

⁵ Fol. 1-3. Pág. 2-4. Cuaderno llamamiento en garantía primera instancia. Documento 04 SharePoint.

⁶ Fol. 676-678. Pág. 2-7. *Ibidem*. Cuaderno 3 primera instancia. Documento 03 SharePoint.

⁷ Fol. 112-113. Pág. 113-116. *Ibidem*. Cuaderno llamamiento en garantía primera instancia. Documento 04 SharePoint.

⁸ Fol. 134-145. Pág. 149-160. *Ibidem*.

⁹ Min. 15:48. Documento 03.1 SharePoint. Fol. 713-715. Pág. 56-61. Cuaderno 3 primera instancia. Documento 03 SharePoint.

¹⁰ Min. 19:31. *Ibidem*.

"Es claro para el despacho, y como bien lo avizoró en el momento de decisión negativa de la excepción propuesta por el Departamento del Meta, que el asunto que nos ocupa tiene que ver con un accidente laboral, el cual fue surtido en la humanidad del señor Jesús Antonio Losada, una situación soportada en el ámbito laboral, correspondiente a un accidente de trabajo que aparentemente consolidó una afectación o lesión en su organismo, que dentro del acopio probatorio está denotado una calificación, un reporte de accidente de trabajo realizado por su empleador Concrearmado Ltda, en donde se evidencia esa situación laboral, el accidente y la calificación en primera oportunidad por la situación y origen de la misma en el tema profesional o laboral por la ARL Mapfre.

Por tanto, nos encontramos con un problema o conflicto dentro del ámbito de la seguridad social, debido a ello el asunto escapa de la competencia jurisdicción contencioso que ha sido citada para explicar mejor el tema planteado, por entre otras la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

En este asunto me permito citar lo dicho por la sentencia del 21 de enero de 2015 del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdicción Disciplinada, Magistrada Ponente Julia Emma Garzón Gómez, radicado 11001 010 2000 2014 02289 que al respecto dice: "Al respecto se tiene que la Ley 100 del 93 se creó el Sistema General de Seguridad Social Integral, con el objeto de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad con el fin de brindar una calidad de vida de acuerdo de los postulados constitucional de un orden social, justo y obligatorio, dentro de ese tema, así las cosas, se aduce además que la seguridad social integral, cuya unidad conceptual que viene dada desde la propia Constitución y es desarrollada por la Ley 793, exige la existencia de un proceso especial y de una jurisdicción también especializada en orden a dirimir las controversias que se relacionen con esta materia, que no es otra que la ordinaria laboral, con las excepciones contempladas en el artículo 36 y 279 de la misma Ley 100 del 93. A su turno, la Ley 1564 de 2012, que modificó el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, señaló que en cuanto a la jurisdicción ordinaria lo siguiente "Modifíquese el numeral cuarto del artículo segundo del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así: Conocimiento. 4. Artículo 4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos"".

En ese tema queda claro que el Código General del Proceso modificó la competencia del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, y en ese mismo sentido, le otorgó la competencia para conocer el presente asunto, por lo tanto, su señoría, vemos que sobre el tema ha expresado además la Corte Constitucional al ocuparse de una demanda de inexecutable contra el artículo 4 numeral 2 de la Ley 721 de 2001, arriba transcrito, el cual reafirmó: "De conformidad con el ordenamiento superior en sus artículos 48 y 365 de la distribución de las competencias que trae la norma demandada, en el sentido de que la jurisdicción de trabajo conocerá las controversias producidas entre las entidades públicas y privadas del régimen de seguridad social integral y sus afiliados, adicionalmente a lo señalado en el acápite anterior de la facultad del legislador de establecer el régimen jurídico al cual se verá sometida la prestación de un servicio público, es claro entonces que en desarrollo de este mandato superior, el legislador creó un sistema de seguridad social integral mediante la Ley 100 con el objeto de proteger globalmente a todas las personas frente a las contingencias económicas y de salud que le impidan mantener una calidad de vida en condiciones dignas, así cuando la citada Ley se refiera al Sistema de Seguridad Social debe entenderse que comprende todas aquellas"

Frente a lo anterior, reafirma la sentencia que se cita que es claro que la clase de vinculación al Estado no puede configurar un criterio válido para alegar una desigualdad de trato entre servidores públicos, pues se reitera que es razón de la condición de afiliado a dicho sistema, que se estructura la competencia judicial en la forma un factor subjetivo, teniendo en cuenta para la respectiva configuración.

Por lo tanto su señoría, reafirmando lo solicitado en la excepción, es la naturaleza afiliado que tiene el demandante o actor en este caso la que hace que esta

situación sea debatida en la jurisdicción ordinaria laboral y no en la contencioso administrativa, no por la razón del ente público, no por la razón de la situación o servidor público, lo cual acá tampoco tiene el actor, frente a estas circunstancias insalvables, solicito se revoque esta decisión y se acepte la excepción de falta de jurisdicción y competencia, y se remita al juez y a la jurisdicción competentes”.

Luego, el *a quo* corrió traslado en la misma diligencia, ante lo cual, el apoderado de los demandantes¹¹ indicó que:

“Ratifico lo que contesté sobre las excepciones previas, y debo manifestar solamente que la entidad, Gobernación del Meta o Departamento del Meta, al haber hecho o efectuado un contrato estatal con un tercero, asume totalmente cualquier situación que se hubiese presentado en esa obra pública, hace que el Estado asuma esa responsabilidad por el solo hecho de la jurisprudencia tomarlo como una actividad peligrosa, y por lo tanto se debe ventilar este proceso como un régimen objetivo, aquí dentro del proceso como ya se dijo anteriormente, no se ventila absolutamente nada que tenga que ver con la vinculación laboral del lesionado sino que en el momento de las lesiones estaba ejecutando una actividad peligrosa, y es en la cual se encuadra en el régimen objetivo. Eso es lo que debo manifestar haciendo efectivo lo que ya había contestado sobre las excepciones previas, en su respectivo momento y oportunidad”.

Por su parte, el apoderado de CONCREARMADO LTDA¹² y el llamado en garantía SURAMERICANA¹³, indicaron que no tenían ninguna observación frente al recurso.

Por último, el *a quo* concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del DEPARTAMENTO DEL META.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 180, numeral 6° del C.P.A.C.A., vigente a la fecha de interposición del recurso, este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por el cual se decidió, entre otras, declarar no probada la excepción de falta de jurisdicción.

Asimismo, es necesario aclarar que en esta providencia, en lo que corresponde estrictamente a la interposición del recurso, no se hace alusión a las normas de la Ley 2080 de 2021 *"POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -LEY 1437 DE 2011- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE DESCONGESTIÓN EN LOS PROCESOS QUE SE TRAMITAN ANTE LA JURISDICCIÓN"*, sobre el recurso de apelación, por cuanto conforme al artículo 86 *ibídem* *"los recursos interpuestos ... se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron..."*.

¹¹ Min. 26:42. *Ibídem*.

¹² Min. 28:49. *Ibídem*.

¹³ Min. 28:54. *Ibídem*.

Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que como la competencia del magistrado ponente se determina al momento de proferirse la decisión y no cuando se interpuso el recurso, le corresponde decidir el presente recurso de apelación, habida cuenta que el artículo 125 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, señala que serán de sala las decisiones de los jueces colegiados que se refieren a los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 ibídem, modificado por la nueva normatividad, entre los cuales no se encuentra el que resuelve excepciones.

II. Problema Jurídico:

El problema jurídico que debe abordar el despacho, acorde con el sustento de la alzada y la decisión del *a quo*, radica en establecer si la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de la controversia relacionada con los perjuicios causados a un trabajador en la ejecución de una obra pública; o si por el contrario, corresponde su conocimiento a la jurisdicción ordinaria laboral.

III. Tesis:

Considera el despacho que el conocimiento del asunto le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en atención a que no se pretende el pago de las prestaciones a cargo de la seguridad social derivadas de un accidente de trabajo, sino los perjuicios ocasionados por la administración con ocasión de la ejecución de una obra pública.

IV. Marco normativo y jurisprudencial:

Al respecto ha de indicarse que el numeral 4º del artículo 104 del CPACA, consagra lo correspondiente al conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando se trata de una controversia laboral o aquella relacionada con la seguridad social, así:

"Artículo 104. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos...

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

A su vez, el Consejo de Estado ha manifestado frente a los asuntos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo en temas laborales y de seguridad social:

"El artículo 104 del CPACA consagra una cláusula general de competencia y unos criterios determinantes para fijar el objeto sobre el cual recae esta jurisdicción especializada. La norma regula que la jurisdicción contenciosa está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, entre otros, de las controversias y litigios originados en actos sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Seguidamente y con criterio de especificidad enfatiza que esta jurisdicción conocerá de las controversias que surjan entre los servidores públicos sujetos a una relación legal y reglamentaria y el Estado, y de aquellas relativas a la seguridad social de los mismos con una administradora de derecho público.

/.../

Quiere decir lo anterior que, en materia de controversias laborales y de seguridad social, en principio, la jurisdicción juzga:

- La legalidad de los actos administrativos generales con contenido laboral que expidan las entidades públicas y particulares que desempeñen funciones públicas.
- Las controversias laborales que surjan entre los servidores públicos sometidos a una relación legal y reglamentaria, y el Estado como su empleador.
- Frente a la seguridad social, de aquellas controversias que surjan entre los servidores públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria y una entidad administradora del sistema, siempre y cuando ésta sea de derecho público.

/.../

El artículo 2.º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2.º de la Ley 712 y el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 o CGP, precisa que las controversias que se susciten entre los afiliados y beneficiarios con las entidades administradoras y prestadoras de los servicios de seguridad social, serán de competencia de la justicia ordinaria, salvo cuando la discusión surja entre servidores públicos regidos por una relación legal y reglamentaria y una administradora de derecho público, como se anotó en aparte anterior – artículo 104-4 CPACA-.

En resumen, en los conflictos originados de las relaciones laborales y con la seguridad social la competencia se define por combinación de la materia objeto de conflicto y el vínculo laboral, sin que sea determinante la forma de reconocimiento o negativa del derecho, así¹⁴:

Jurisdicción competente	Clase de conflicto	Condición del trabajador - vínculo laboral
Ordinaria, especialidad laboral y seguridad social	Laboral	Trabajador privado o trabajador oficial
	Seguridad social	Trabajador privado o trabajador oficial sin importar la naturaleza de la entidad administradora.
		Empleado público cuya administradora sea persona de derecho privado.
Contencioso administrativa	Laboral	Empleado público.
	<u>Seguridad social</u>	<u>Empleado público sólo si la administradora es persona de derecho público.</u>

¹⁵. (Negrilla y subraya intencional)

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, auto del 28 de marzo de 2019, radicado: 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857)

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Providencia del 19 de junio de 2020. Rad: 47001-23-33-000-2017-90171-01(2150-19). CP: William Hernández Gómez.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando los perjuicios se generan a un trabajador en el desarrollo de una obra pública, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente¹⁶:

"Por tanto como el hecho dañoso se vincula a la ejecución de una obra pública, se harán anotaciones atinentes a la responsabilidad de la Administración en su condición de dueño de ésta, adelantando de entrada que cuando el daño lo padecen quienes intervienen en su ejecución, como trabajadores u obreros vinculados por el contratista o subcontratista de la Administración, la jurisprudencia los ha considerados para todos los efectos como verdaderos terceros, siendo aplicables como títulos de imputación de responsabilidad, los de falla probada, y en su defecto o ante la falta de prueba de ella, el de riesgo creado por el ejercicio de una actividad peligrosa, sin que éste último quede reducido al riesgo en exceso, como pasa a verse:

Sobre el particular cabe destacar que la obra pública puede ejecutarse mediante la actuación directa de la Administración a través de sus funcionarios, o mediante la colaboración de terceros quienes a través del mecanismo de la contratación, la ejecutan materialmente, constituyéndose en meros ejecutores materiales de la obra y colaboradores de la Administración en el cumplimiento de los fines públicos, pero no en titulares de ésta, la cual sigue radicada en la Administración.

Por tanto, el Estado, en el contrato de obra pública, como generador y organizador de una actividad de riesgo debe responder por los daños que ocasione a ese tercero colaborador o contratista, ya que el hecho de que delegue la realización de la obra no lo releva de responder, pese a que no sea guardián de la maquinaria o patrono de los trabajadores del contratista. *Se considera que en estos eventos quien realiza una obra pública a nombre de la Administrativa, comparte con ella la condición de guardián de la actividad de construcción, la cual por el riesgo que se crea tanto frente a terceros, como frente a quienes ejecutan directamente la obra, se ha considerado como una actividad de carácter peligroso. Y en todos estos caso se admite la imputabilidad a la Administración de los daños causados por el hecho de sus contratistas, reconociéndose que en tal evento sólo podrá exonerarse demostrando únicamente una causa extraña, como la fuerza mayor, el hecho exclusivo del tercero o de la víctima, y que resulta irrelevante a la hora de determinar esa responsabilidad, el hecho de que la víctima sea o no una persona vinculada por el contratista a la construcción de la obra, caso en el cual resulta evidente la exposición permanente al riesgo creado por la actividad.*

En este evento, bajo el título jurídico del riesgo creado, se deberá probar que la lesión de las personas o de las cosas deriva directamente de la construcción, mantenimiento o defecto de una obra pública, para que surja el deber de responder para el Estado, el cual como lo ha explicado la jurisprudencia se sustenta en principios consistentes en que '() a) cuando la administración contrata la ejecución de una obra pública es como si ella la ejecutara directamente. b) Que es ella la dueña de la obra. c) Que su pago afecta siempre patrimonio estatal. d) La realización de esas obras obedece siempre a razones de servicio y de interés general. e) Que no son oponibles a terceros los pactos de indemnidad que celebre con el contratista, vale decir para exonerarse de responsabilidad extracontractual frente a aquellos, pues ella es la responsable de los servicios públicos y por ende se obliga bien sea porque el servicio no funcionó, funcionó mal o inoportunamente. Elementos éstos que son constitutivos de falta o falla en el servicio.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia del 1 de marzo de 2006. Rad: 66001-23-31-000-1996-05284-01(15284). CP: María Elena Giraldo Gómez.

Cabe resaltar que cuando demandan los familiares del trabajador que falleció mientras participaba en la ejecución de una obra pública, se presentan dos situaciones claramente diferenciadas:

la del trabajador vinculado mediante contrato de trabajo por la Administración y

la del trabajador vinculado por un particular contratista, las cuales gozan de un tratamiento diverso, en lo que tiene que ver con el título jurídico de imputación.

En efecto, sólo en el primer caso, cuando el trabajador es un servidor público vinculado al Estado y sufre un daño en desarrollo o en cumplimiento de la actividad para la cual fue contratado, el derecho a ser resarcido por ese daño surge únicamente cuando éste ha sido expuesto a un riesgo mayor al que está llamado a soportar en el marco de la relación laboral entablada con el Estado, dado que como se ha manifestado en varias oportunidades, los daños causados por el enfrentamiento al riesgo ordinario propio del cargo o actividad ejercida en forma remunerada, es cubierto por la ley en forma anticipada, mediante la denominada indemnización a for fait.

En tanto que el trabajador que sufre un daño cuando participa en la ejecución de una obra pública, en desarrollo de un contrato de trabajo celebrado ya no con el Estado sino con un tercero, llámese contratista, subcontratista etc, es considerado para los efectos anotados como un tercero, siendo aplicable tanto el título de falla como el del riesgo creado, el cual debe definirse con fundamento en el principio ubi emolumentum ibi onus esse debet que hace responsable de los perjuicios a quien crea la carga, sin las connotaciones existentes para cuando en la Administración se conjuga también la condición de patrono del trabajador.

En esos casos por el hecho de que el trabajador particular o sus causahabientes, según el caso, puedan hacer uso de una acción de carácter laboral contra el empleador (responsabilidad que se transmite a la ARP a la cual se encuentra afiliado el trabajador) en casos de daños sufridos por accidentes de trabajo o enfermedad profesional, para obtener el pago de los beneficios y prestaciones previstos en el Código Sustantivo del Trabajo modificado por el decreto 1295 de 1994 (arts. 34 y ssgs, asistencia médica, quirúrgica, terapéutica servicio de hospitalización, suministro de medicamentos, subsidio por incapacidad temporal, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, auxilio funerario, etc) no obsta para que también gocen de la acción indemnizatoria contra quien detenta la propiedad de la obra, por los daños causados en desarrollo de la misma.

Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Sección, entre otros en sentencia de 28 de agosto de 199, en la que se precisó que la posición jurisprudencia que venía siendo adoptada en relación con los daños ocasionados a los trabajadores vinculados por el contratista para la ejecución de una obra pública, no admitía ninguna discusión a partir de la entrada en vigencia de la ley 80 de 1993 la cual al referirse a los derechos y deberes de las entidades estatales en relación con los contratistas dirigidos a la consecución de los fines estatales, señalaba entre otros el adelantamiento de revisiones periódicas en las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados con el fin de verificar que éstos cumplieren con las condiciones de calidad ofrecidas, el adelantamiento de las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo con ocasión del contrato celebrado etc. En esa oportunidad se señaló que esa norma dejaba en claro que,

'() la Administración se obliga directamente a indemnizar a los terceros los perjuicios que sufran cuando los daños sobrevengan como consecuencia de la actividad contractual, cuando quiera que dicha labor la haya adelantado por intermedio de un contratista.

La expresión actividad contractual debe entenderse en su más amplio sentido, es decir que cobija todos los hechos, actos, etc, que se generen con motivo de la ejecución o construcción de la obra independientemente que tal actividad la adelante la propia entidad o con el concurso de un contratista.

En este último caso cuando de la actividad desarrollada por el contratista en la realización de la obra ocasione daños a los particulares o a sus dependientes, dicho grupo de personas podrá demandar si lo prefieren a la entidad dueña de la obra o a quien ordenó su elaboración ()'.

Asimismo que para el reconocimiento de la indemnización a favor del damnificado no se ha excluido de tal derecho a los trabajadores que vinculados directa o indirectamente por el contratista y con ocasión de la ejecución de la obra sufren daño en desarrollo de las tareas a ellos asignadas '() en estos eventos el A Quem a esta clase de damnificados les ha dado el carácter de terceros frente a la administración no solo para garantizar una posible indemnización sino también para observar los principios de justicia y equidad en razón a que no tendría fundamento alguno la tesis según la cual un funcionario que prestó un servicio para la realización de una obra en beneficio de la sociedad se vea castigado imponiéndosele la posibilidad de exigir una indemnización por los perjuicios irrogados a través de la vía contenciosa administrativa en ejercicio de la acción de reparación directa'.

Asimismo, y de manera más reciente, en relación con el régimen de responsabilidad indicó¹⁷:

"29. Pues bien, **cuando se trata de la producción de daños originados en la ejecución de obras públicas**, la jurisprudencia reiterada de la Corporación ha sostenido lo siguiente:

*Tratándose de la ejecución de obras públicas la jurisprudencia ha manejado distintos regímenes de responsabilidad según sea la calidad de la víctima que sufre el daño, el operador, es decir la persona que ejecuta la obra, el usuario o el tercero, **bajo el entendido que si se trata del operador que ejecuta una obra pública en beneficio de la administración, el régimen aplicable sería el de la responsabilidad subjetiva bajo el título de imputación de la falla del servicio**. En cambio, por regla general, un tratamiento distinto operó si la víctima del daño era el usuario o el tercero, porque en estos casos el régimen adecuado sería el de la responsabilidad objetiva, y en este escenario, en algunas oportunidades privilegió el título de imputación del riesgo creado y en otros casos habló del daño especial por el rompimiento del principio de igualdad antes las cargas públicas.*

La Sala en sentencia de 8 de noviembre de 2007, sostuvo que la calificación de una actividad como "peligrosa" tiene incidencia para establecer el criterio de imputación aplicable en relación con los daños que se deriven de la misma, distinguiendo entre quienes ejercen la actividad y los terceros ajenos a ésta. En el primer caso, cuando quien ejerce una actividad peligrosa sufre un daño originado en ésta, la decisión sobre el derecho a ser indemnizado debe gobernarse en desarrollo de la tesis de la falla del servicio prestado.

En la misma sentencia se sostuvo que aunque en la construcción de obras públicas dado el carácter peligroso que encierra su ejecución, proveniente de los instrumentos que se utilizan en ella y de la intervención que con ocasión de las mismas se hace en la naturaleza, como sucede cuando la construcción amerita la remoción de tierra, desvío del cauce de aguas, tala de árboles etc. el trabajador que se vincula a dicha actividad asume voluntariamente el riesgo que ella involucra y tiene sobre sí la obligación de extremar las medidas de seguridad para evitar lesionarse. Bajo esta orientación frente a los daños que sufre quien ejerce una actividad peligrosa, originados en el evento,

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 26 de julio de 2021. Rad.: 68001-23-31-000-2010-00695-01(48574). CP: Alexander Jojoa Bolaños (E).

impacto o consecuencia adversa propia del mismo riesgo, el asunto deberá gobernarse bajo el régimen de la falla probada del servicio y no del régimen de responsabilidad objetiva por riesgo excepcional. La construcción de obras que requiera como ésta la remoción de tierra, origina un riesgo de naturaleza anormal y, el trabajador que ejerce dicha actividad, participa en la creación del riesgo que ella supone. En este sentido, deberá acreditarse que a pesar de extremar los deberes de cuidado, el evento dañoso ocurrió por una falla del servicio¹⁸.

30. De lo anterior se colige que cuando el daño es provocado en el curso de la realización de una obra pública, el régimen de responsabilidad a aplicar va a depender de la calidad de la víctima, esto es, si se trata de un trabajador de la obra o si se trata de una persona ajena a ella, sea en carácter de usuario del servicio o de un tercero, de manera que para la primera hipótesis se deberá aplicar el régimen subjetivo de responsabilidad, mientras que para la segunda el régimen objetivo”.

Así pues, en virtud de la anterior normatividad y jurisprudencia, se concluye que además de la posibilidad que tiene el trabajador de solicitar las prestaciones a cargo de la seguridad social en virtud de un accidente de trabajo, también se le habilita para pedir a la administración el pago de los perjuicios ocasionados en virtud de la ejecución de una obra pública, a través del medio de control de reparación directa; tanto así, que como se mencionó en precedencia, se ha aclarado el título de imputación correspondiente en este segundo evento, según sea el caso.

V. Caso concreto:

En el caso particular, según los hechos descritos en la demanda, se advierte que el señor JESÚS ANTONIO LOSADA ROJAS inició una relación laboral el 19 de marzo de 2015 con la empresa Concrearmado Ltda, en virtud de la cual y con ocasión del contrato suscrito entre ésta y el Municipio de Puerto Lleras para la construcción del puente en el Río Ariari, el 21 de enero de 2016 sufrió un accidente por el que le amputaron el índice derecho en CF, las falanges distales en 2º, 3º y 4º dedos de la mano izquierda, así como una deformidad del meñique derecho.

Asimismo, se indicó que el grupo interdisciplinario de la ARL MAPFRE le dictaminó una discapacidad funcional del 51,63%, catalogando el accidente de origen laboral.

En consecuencia, consideran que al haber sufrido el señor LOSADA ROJAS las lesiones con ocasión de la construcción del puente del Río Ariari, ocurrió por el desempeño de una actividad de riesgo, por lo que las entidades demandadas son responsables extracontractualmente, y por lo tanto, en el presente asunto solicitan lo siguiente:

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 1999, Exp. No. 16689. C.P. Myriam Guerrero de Escobar. Reiterada, entre otras, en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2017, proceso No. 25000-23-26-000-2003-01208-01(39901), M. P. Ramiro Pazos Guerrero.

PRETENSIONES:

Respetuosamente solicito se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERO. Se declare administrativamente responsable al Departamento del Meta, representado legalmente por la señora Gobernadora, o quien haga las veces; AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META – AIM, representado por el señor director o Gerente o quien haga las veces; La Empresa CONCREARMADO LTDA, Representado por el señor Gerente o quien haga las veces, de la totalidad de perjuicios materiales, morales y de vida de relación, a los demandantes sufridas por lesiones diagnosticado con trauma a nivel de manos, amputación del índice derecho en CF, lesión con tendencia a deformidad en flexión del meñique derecho, amputación de falanges distales, en 2°3°4° dedos de la mano izquierda, del día 21 de enero del 2016, siendo la 9 y 20 am, cuando laboraba en la obra del Puente del río Ariari en Puerto Lleras Meta, diagnosticándole una discapacidad del 51,3 %.

SEGUNDO. Como consecuencia de la anterior declaración, se condene al Departamento del Meta, representado legalmente por la señora Gobernadora, o quien haga las veces; AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META – AIM, representado por el señor director o Gerente o quien haga las veces; La Empresa CONCREARMADO LTDA Representado por el señor Gerente o quien haga las veces, a pagar a los demandantes los perjuicios materiales, morales y fisiológicos POR VALOR de OCHOCIENTOS CINCUENTA MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$850.225.784.64), MCTE.

En virtud de lo anterior, se advierte que el conocimiento de la controversia, tal como lo determinó el juez de primera instancia, le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que, no se pretende el pago de las prestaciones a cargo de la seguridad social en virtud del accidente de trabajo, sino por el contrario, la indemnización de los perjuicios ocasionados por la administración en virtud de la ejecución de una obra pública, y, tal como quedó descrito en el marco teórico de esta providencia, los interesados tiene las dos posibilidades según el tipo de responsabilidad o prestación requerida.

Por lo tanto, se confirmará el auto proferido en la Audiencia Inicial del 27 de junio de 2019, por el cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decidió, entre otras, declarar no probada la excepción de falta de jurisdicción.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

R E S U E L V E:

PRIMERO: **CONFIRMAR** el auto proferido en la Audiencia Inicial del 27 de junio de 2019, por el cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decidió, entre otras, declarar no probada la excepción de falta de jurisdicción, conforme a lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente digitalizado al Juzgado de origen, para que continúe con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE,

Firmado Por:

**Claudia Patricia Alonso Perez
Magistrado
Mixto 005
Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

c3a0c6a0809c31fd27fce8678ef9c7ac1d7dc65bdf5ec5da32365992ae84dc32

Documento generado en 30/09/2021 06:08:32 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**