

## CONSTANCIA SECRETARIAL:

Se deja constancia en el sentido que, en atención al requerimiento realizado por este despacho Judicial a la OFICINA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS de esta localidad, respecto al correo electrónico remitido por parte del Juzgado Sexto Administrativo de Manizales – Caldas, se allegó respuesta por parte de la Secretaria de dicha Oficina, dentro de la cual refiere que en efecto se recibió dicho correo electrónico y fue repartido según acta individual de reparto calendada del 11 de marzo de 2022 a este Despacho Judicial para conocer en primera instancia, correspondiendo la radicación No. 2022-00119-00

Verificada dicha información, se constató que en efecto este Despacho Judicial recibió la antedicha demanda habiendo emitido auto interlocutorio del 19 de abril hogaño mediante el cual se rechazó la misma por no haber sido subsanada en tiempo.

A Despacho en la fecha para lo pertinente: 22 de agosto de 2022.

  
**MARICELLY PRIMO ECHEVERRÍA**  
Secretaria

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO

La Dorada, Caldas, seis (06) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

***Auto Interlocutorio No. 1296***  
*Rad. Juzgado: 2022-00275-00*

Se decide lo pertinente en relación con la demanda **ORDINARIA LABORAL** promovida por la señora **HERLINDA ARDILA CAMARGO** a través de apoderado judicial, en contra de la **NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICÍA NACIONAL**.

## CONSIDERACIONES

**1.** La parte demandante actuando por intermedio de apoderado judicial constituido para el efecto, ha presentado la demanda de la referencia que por reparto general correspondió a este despacho judicial como asunto de su competencia.

Conforme se expuso en la constancia secretarial que antecede, inicialmente y como consecuencia de la providencia donde se declaró la falta de jurisdicción por parte del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, este despacho recibió la demanda radicada bajo el No. 2022-00119-00, para lo cual se emitió auto interlocutorio del 30 de marzo de 2022 dentro el cual se inadmitió la demanda y se dispuso adecuar el escrito a una demanda ordinaria laboral conforme a los requisitos previstos en el artículo 25 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social concediendo para ello el término de cinco (5) días.

Transcurrido el término anteriormente descrito, la parte actora no allegó escrito de subsanación, por lo que mediante providencia del 19 de abril hogaño se rechazó la demanda por no haberse subsanado, razón por la cual no se tuvo la oportunidad por parte de este Despacho Judicial de generar conflicto negativo de competencia con el Juzgado Administrativo que inicialmente tuvo conocimiento de la demanda.

Sin embargo, pese a que a través de este contencioso la demandante solicita la declaratoria de un contrato de trabajo con la demandada, considera este Despacho que no tiene la competencia por falta de jurisdicción para conocer de la controversia planteada, por las siguientes razones:

Para determinar la competencia en los asuntos como el que no convoca, es necesario establecer el vínculo de la demandante con la entidad pública que permite vislumbrar la jurisdicción competente para el caso concreto, siendo necesaria distinguir si se trata de un empleado público o trabajador oficial. Para identificar el tipo de servidor público, es necesario analizar la naturaleza del vínculo que tiene con el Estado y las funciones que presuntamente desarrolló.

La Corte Constitucional ha mencionado, por ejemplo, que la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se determina mediante dos criterios concurrentes: el orgánico y el funcional, esto es, *"la naturaleza jurídica de la entidad demandada y la calidad jurídica (determinada por la naturaleza del vínculo laboral y las funciones que desempeña) del sujeto que demanda"*<sup>1</sup>.

En relación con las controversias relacionadas con la seguridad social de los servidores del Estado, la Corte Constitucional en el Auto 314 de 20212 indicó que resulta determinante distinguir la naturaleza de la vinculación y las funciones desarrolladas por el trabajador de la siguiente manera:

- (i) "Se le atribuye una competencia especial a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer 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 está administrado por una persona de

---

<sup>1</sup> Esta regla ha sido aplicada en aquellos casos en los que el demandante alega la configuración de un vínculo laboral, a partir de la celebración de varios contratos de prestación de servicios con el Estado, respecto de los cuales se denuncia su posible desnaturalización y debido a ello la competencia radica en la Jurisdicción Contencioso Administrativa que es la facultada para evaluar las actuaciones de la administración. Auto 314 de 2021.

<sup>2</sup> Expediente CJU-472. Esta postura fue recogida en el **Auto 491 de 2021** (CJU-152), donde se especificó que las demandas que pretendan el reintegro y el pago de salarios y prestaciones legales y extralegales dejadas de percibir de trabajadores oficiales corresponden a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral.

derecho público<sup>3</sup>. Tal es el caso de los empleados públicos que, en efecto, tienen una vinculación de origen legal y reglamentario. Empero, la mencionada jurisdicción no conocerá aquellos conflictos que surjan entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales<sup>4</sup>. Por lo tanto, su competencia se “determina mediante dos factores concurrentes: la naturaleza jurídica de la entidad demandada y la calidad jurídica (determinada por la naturaleza del vínculo laboral y las funciones que desempeña) del sujeto que demanda”<sup>5</sup>.

- (ii) Se le concede una competencia residual a la jurisdicción ordinaria laboral para aquellos procesos que involucran a trabajadores oficiales, pues se trata de personas que “suscriben un contrato laboral con el Estado y se desempeñan en actividades que realizan o pueden desarrollar los particulares, como la construcción y el sostenimiento de obras públicas, entre otras”<sup>6</sup>. En esa medida, de manera expresa el legislador determinó que dicha jurisdicción tendrá a su cargo los procesos que surjan de la “ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad”<sup>7</sup>.

Pues bien, para determinar si una persona que presta o prestó sus servicios en el sector público tiene la calidad de trabajador oficial o de empleado público, existen tres criterios, a saber, el orgánico, el funcional y el formal.

En el **primero**, se refiere a la naturaleza de la entidad en la cual se presta el servicio, es decir, la Nación, los departamentos, municipios, distritos capitales y establecimientos públicos.

El **segundo**, el funcional, hace relación con la actividad que desempeñe la o el trabajador.

El **tercero**, criterio formal, tiene que ver con la forma de vinculación a la función pública.

Este último criterio es el que menos aplica, pues reiteradamente se ha indicado por la doctrina y la jurisprudencia, que no es la denominación que las partes le den a la relación laboral, sino la función que la o el trabajador desempeñe el que determina la naturaleza del mismo.

Pues bien, de acuerdo a lo anterior, la naturaleza jurídica de la entidad demandada, es de carácter público adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, creada mediante la Ley 1000 de 1891, artículo 218 de la Constitución Política de 1991 y ley No. 62 de 1993, con una estructura definida de acuerdo con el decreto No. 4222 del 23 de noviembre de 2006 y el Decreto No. 216 del 28 de enero de 2010 por catorce .14. Direcciones, además de la Dirección y Subdirección General, de la cuales 8 son del nivel operativo, 5 del nivel administrativo y 1 del nivel educativo. Adicionalmente

---

<sup>3</sup> Numeral 4, artículo 104. Ley 1437 de 2011

<sup>4</sup> Numeral 4, artículo 105. Ley 1437 de 2011

<sup>5</sup> Auto 314 de 2021.

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Numeral 5, artículo 2. Ley 712 de 2001.

cuenta con ocho regiones de Policía, las cuales son de carácter netamente operativo, con dependencia de la Dirección de Seguridad Ciudadana.

En lo que tiene que ver con el aspecto funcional, debe tenerse en cuenta lo consagrado en el artículo 3 del Decreto **1792 de 2000, que determina la clasificación de los servidores públicos de la entidad como la aquí accionada, así:**

***"ARTÍCULO 3. Clasificación de los servidores públicos.*** *Los servidores públicos a los cuales se refiere este Decreto, son empleados públicos que podrán ser de carrera, de período fijo y de libre nombramiento y remoción.*

***Excepcionalmente serán trabajadores oficiales, quienes desempeñen labores de construcción y mantenimiento de obras y equipos aeronáuticos, marinos, de telecomunicaciones; de confección de uniformes y elementos de intendencia; actividades de conducción de aeronaves, motonaves o embarcaciones fluviales y se vincularán mediante contrato de trabajo.***

*Los servidores públicos a los cuales se refiere este Decreto, son empleados públicos que podrán ser de carrera, de período fijo y de libre nombramiento y remoción.*

*Excepcionalmente serán trabajadores oficiales, quienes desempeñen labores de construcción y mantenimiento de obras y equipos aeronáuticos, marinos, de telecomunicaciones; de confección de uniformes y elementos de intendencia; actividades de conducción de aeronaves, motonaves o embarcaciones fluviales y se vincularán mediante contrato de trabajo."*

Mediante sentencia CC C-757-2001, se declaró ajustado a la Constitución el artículo 103 del ordenamiento mencionado; preceptúa que los contratos de trabajo deben sujetarse a las mentadas excepciones.

La Corte Constitucional en estudio de un caso similar, adoctrinó:

[...]no obstante el Decreto 1792 de 2000, vigente para la fecha en la que culminó la relación contractual del actor derogó tales disposiciones y, en su lugar definió que "Los servidores públicos a los cuales se refiere este Decreto, son empleados públicos que podrán ser de carrera, de período fijo y de libre nombramiento y remoción. Excepcionalmente serán trabajadores oficiales, quienes desempeñen labores de construcción y mantenimiento de obras y equipos aeronáuticos, marinos, de telecomunicaciones; de confección de uniformes y elementos de intendencia; actividades de conducción de aeronaves, motonaves o embarcaciones fluviales y se vincularán mediante contrato de trabajo", asimismo en el precepto 103 estableció que los contratos de trabajo debían sujetarse a tales excepciones, aspecto que fue declarado exequible en la sentencia C-757 de 17 de julio de 2001"

Ahora con respecto a la actividad que desempeñó la demandante, debe decirse que inicialmente podría pensarse que es una actividad de construcción y mantenimiento de obras, pues en la demanda se dice que a partir del año 1992 realizó las funciones de aseo y mantenimiento de pasillos, andenes y áreas comunes de la estación, sin embargo, a juicio de esta funcionaria, salvo mejor criterio, esas labores no están

determinadas como mantenimiento de obras y por tanto no radica la competencia en este despacho.

Así se dice, pues la construcción y sostenimiento de obra pública ha sido definido por la jurisprudencia de la Sala de Casación laboral, como aquella que:

## II. "Construcción y sostenimiento

La decisión legislativa de sustraer del régimen estatutario a los servidores públicos ocupados en la construcción y sostenimiento de obras públicas (entendido este concepto en un sentido amplio o corriente), radica en las peculiaridades que implica todo trabajo en obra o de reparación, que, en muchos eventos, conlleva exposición a condiciones climáticas difíciles (lluvia, granizo, sol intenso, etc.), a los riesgos inherentes a la actividad constructiva (derrumbes, inundaciones, caídas, etc.), la realización de horas extras, trabajo nocturno y festivo para dar cumplimiento a los plazos de obra, desplazamientos, trabajo físico agotador, entre otros factores, a los cuales no están sometidos usualmente los servidores de la administración pública.

En este orden, el propósito que subyace a esta salvedad legal, mira hacia un excepcional sector de trabajadores de la administración, dedicado a la construcción o reparación de obras, que, por razón de la naturaleza de las actividades que ejecutan, no es conveniente que sus condiciones laborales estén fría y rígidamente fijadas en la ley y los reglamentos adoptados unilateralmente por el Estado, sino que, por el contrario, exista cierta flexibilidad, reflejada en la posibilidad de que estos servidores negocien sus condiciones de empleo, a través del contrato de trabajo, convención o pacto colectivo. De esta forma, se le asigna a este sector el poder jurídico, inherente a la categoría a la que pertenecen, de dialogar y discutir con la administración empleadora, las necesidades, problemas y reclamos de índole laboral que les plantea las peculiaridades de su trabajo, y, sobre esa base, lograr acuerdos y soluciones instrumentalizadas a través del contrato, pacto o convención colectiva, o su sucedáneo, el laudo arbitral.

Lo anterior, deja en evidencia que no es cualquier labor la que da el título de trabajador oficial. La salvedad cobija un sector más exclusivo, vale decir, los servidores que intervienen propiamente en actividades de la construcción, esto es de fabricación, instalación, montaje, desmontaje o demolición de estructuras, infraestructuras (de transporte, energéticas, hidráulicas, telecomunicaciones, etc.) y edificaciones. Así mismo, el sostenimiento de dichas obras, es decir, 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.

La Corte ha sostenido que dichas labores no solo se limitan a los trabajos de «pico y pala», pues existen otras actividades, materiales e intelectuales, que tienen que ver directa e inmediatamente con su ejecución o adecuado desarrollo. Por ejemplo, en algunos casos, ha esgrimido que servidores que realizaron actividades de ingeniero de obras de infraestructura (CSJ SL 3676, 17 dic. 2010), técnico de

pavimentos (CSJ SL 36706, 7 sep. 2010), ingeniero analista de pavimentos (CSJ SL 37106, 10 ago. 2010), cocinera de campamento de obras (CSJ SL15079-2014), conductor de transporte liviano de pavimentos (CSJ SL9767-2016), topógrafo (CSJ SL13996-2016), mantenimiento estructural de rellenos sanitarios (CSJ SL2603-2017), son trabajadores oficiales.

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 SL 33556, 24 jun. 2008; CSJ SL, 26 de Oct. 2010, rad. 38114; CSJ SL 42499, 29 ene. 2014, CSJ SL7340-2014, entre otras).

Sobre el punto, por ejemplo, en sentencia CSJ SL2603-2017 se adoctrinó:

Aquí, viene como anillo al dedo lo asentado por esta Sala atinente a que «en su sentido natural y obvio la expresión obra pública significa la que es de interés general y se destina a uso público. 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» (sentencia CSJ SL, del 23 de ago. 2000, rad. 14400).

En la misma dirección la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto CE, del 17 de may. 1979, rad. 1288, dijo:

La reseña de los antecedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado permite a la Sala retomar el concepto de obra pública atrás expuesto, para destacar su más amplia connotación, por cuanto no se limita a definir la obra pública, por su destinación a la prestación de un servicio público, o por la naturaleza de los recursos empleados en su ejecución sino por razón de su afectación a fines de utilidad general y la titularidad del dominio de quien la emprende o a cuyo nombre se ejecuta.

[...] Llegados a este punto del sendero, queda fácil entender ahora que los oficios descritos desarrollados por el causante, efectivamente guardan una relación intrínseca con el sostenimiento de un bien (relleno sanitario) destinado al servicio público esencial de aseo, tareas que no solo buscan su conservación e impiden su deterioro aparente, sino que además contribuyen para que esa obra, en efecto, preste la función que le es propia a su naturaleza misma de pública, en aras del interés social.

Y no podría ser de otra manera porque en estricto sentido, el concepto de obra pública permite incluir en esta locución diversos tipos de bienes inmuebles, tales como los de uso público, los fiscales, los pertenecientes al territorio de La Nación o los destinados directamente a un servicio público.

En efecto, la experiencia legislativa, evidenciada principalmente en los distintos estatutos de contratación pública (D. 150/1976, D. 222/1983, L. 80/1993), da cuenta que el legislador no relaciona obra pública ni reserva este concepto exclusivamente a los bienes inmuebles de uso público, sino que, por el contrario, su uso ha sido más amplio. En esta dirección, el artículo 68 del Decreto 150 de 1976 enseña que el contrato de obra pública es concebido para actividades tales como la «ejecución de estudios, planos, anteproyectos, proyectos, localización de obras, asesoría, coordinación o dirección técnica y programación» y «construcción, montaje e instalación, mejoras, adiciones, conservación y restauración» y, como es fácil advertir, en ningún momento limitó esa modalidad contractual a los bienes de uso común.

El Decreto 222 de 1983 que cita in extenso el recurrente en apoyo de su argumento, tampoco restringe esta locución a este tipo de dominio. En efecto, una nueva lectura del artículo 81 de dicho estatuto permite entender que a juicio del legislador extraordinario, la obra pública abarca todo bien inmueble que tenga connotación pública (interés general) o que esté destinado directamente a un servicio público. La disposición en cuestión establece:

**ARTÍCULO 81. DEL OBJETO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS.** Son contratos de obras públicas los que se celebren para la construcción, montaje, instalación, mejoras, adiciones, conservación, mantenimiento y restauración de bienes inmuebles de carácter público o directamente destinados a un servicio público (Negrillas propias).

Nótese entonces que el precepto transcrito alude tanto a bienes inmuebles de «carácter público», como a los «directamente destinados a un servicio público», lo cual, por demás, guarda armonía con el uso práctico y común que la comunidad de hablantes le otorga a la expresión obra pública, y que, de una manera u otra, siempre es un concepto estrechamente asociado al interés general o la utilidad social.

De allí que el énfasis que pone la entidad demandada en el tipo de bien raíz estatal no sea apropiada, ya que obra pública bien podría comprender una variedad de bienes inmuebles de carácter público como los fiscales, de dominio público u otros destinados directamente a la satisfacción de un servicio público o el beneficio de la comunidad.

Adicionalmente, no tendría justificación que la excepción solo aplique a los trabajadores que laboran en la construcción y sostenimiento de vías, calles, puentes u otros bienes de uso público; es decir, actividades que usualmente se realizan al aire libre, pero no alcance actividades aplicadas sobre otro tipo de bienes inmuebles de especial interés general, tales como la infraestructura a través de la cual se prestan servicios públicos”. SI 4440-2017

A la luz de estas reflexiones, se observa en el caso concreto que las labores desarrolladas por la accionante, NO tenían claramente que ver con la construcción y sostenimiento de obras públicas, ni con ninguno de los cargos de la excepción,

este despacho carece de competencia por falta de jurisdicción y por tanto se enviará este proceso a los Juzgados Administrativos -reparto- para que conozca del asunto.

En efecto, dentro de las funciones básicas o generales que desarrolló la demandante que correspondían a la preparación de alimentos en la cocina del distrito al personal policial, servicios de aseo y mantenimiento de pasillos, andenes y áreas comunes de la estación, la casa fiscal y alojamiento de policía de carreteras del distrito. Vale decir, no tenían que ver con las **labores de construcción y mantenimiento de obras y equipos aeronáuticos, marinos, de telecomunicaciones; de confección de uniformes y elementos de intendencia; actividades de conducción de aeronaves, motonaves o embarcaciones fluviales y se vincularán mediante contrato de trabajo** y por tanto no puede considerarse que se trata de una trabajadora oficial.

Por lo anterior y sin que se requiera ahondar en razones, se concluye que las actividades que desempeñó, no son subsumibles en el supuesto de hecho «construcción y sostenimiento de obras públicas» y, en este orden, eran labores ajenas a los trabajadores oficiales.

Así las cosas, en aras de la racionalización de la administración de justicia y la economía procesal, nada impide entonces que en un caso tan especial como el analizado, de plano se declare probado porque así se encuentre, que no es el juez ordinario laboral el llamado a dirimir la controversia, ya que está a todas luces es de la jurisdicción contenciosa administrativa, habida cuenta que al no haber desempeñado la accionante actividades en la construcción y sostenimiento de obras públicas, no ostenta la condición de trabajadora oficial al servicio del demandado, circunstancia que se evidencia desde el genitor, lo cual trae de suyo que, se reitera, no sea el juez laboral y de la seguridad social el competente para conocer de la presente controversia.

Por lo anterior, es la jurisdicción contencioso administrativa la competente para dirimir la controversia planteada por la accionante al Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional y por tanto se rechazará la demanda por falta de jurisdicción.

No se enviará directamente la Juzgado Sexto Administrativo de Manizales, pues como se explicó en precedencia, se trata de un proceso con radicación nueva y no podría formularse entonces el conflicto negativo de competencias en este proceso. Ahora, si el Juzgado Administrativo-reparto- no comparte esta opinión, desde ya se declara el conflicto negativo de competencia.

Así las cosas, se ordenará su envío a la **OFICINA DE APOYO JUDICIAL DE MANIZALES**, para que se realice el reparto correspondiente entre los **JUZGADOS ADMINISTRATIVOS** de esa ciudad, como asunto de su competencia.

Por lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE LA DORADA, CALDAS**,

**RESUELVE:**



**PRIMERO: DECLARAR** la falta de jurisdicción para conocer de la presente demanda **ORDINARIA LABORAL** promovida por la señora **HERLINDA ARDILA CAMARGO** a través de apoderado judicial, en contra de la **NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICÍA NACIONAL**, en razón a lo consignado en este proveído.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente a la **OFICINA DE APOYO JUDICIAL DE MANIZALES CALDAS**, para que se realice el reparto correspondiente entre los **JUZGADOS ADMINISTRATIVOS** de esa ciudad, como asunto de su competencia, por lo dicho en la parte motiva.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**DIANA CLEMENCIA FRANCO RIVERA**

**JUEZ**

**JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO  
LA DORADA - CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

El auto y/o providencia anterior se notifica por Estado electrónico No. 095 hoy 07 de septiembre de 2022

**MARICELLY PRIMO ECHEVERRÍA**  
Secretaria