



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Laboral
Sala de Descongestión N.º 1



DOLLY AMPARO CAGUASANGO VILLOTA

Magistrada ponente

SL158-2020

Radicación n.º 71810

Acta 02

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020).

La Corte decide el recurso de casación interpuesto por **BLANCA ZULMA FUENTES RUIZ**, contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el 5 de marzo de 2015, en el proceso ordinario laboral que la recurrente instauró contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, trámite al cual se vinculó a **SURAMERICANA S.A.** como llamada en garantía.

I. ANTECEDENTES

Blanca Zulma Fuentes Ruiz llamó a juicio al municipio accionado con el fin de que se declare que entre ellos existió un contrato de trabajo verbal a término indefinido, que se ejecutó entre el 16 de diciembre de 2008 y el 11 de junio de 2011, en el cargo de auxiliar de servicios generales, con una última asignación básica de \$642.080, en condición de trabajadora oficial y en las dependencias de la alcaldía de Villavicencio; que tiene derecho al reajuste de su salario teniendo en cuenta el que devenga un trabajador adscrito a la planta de personal en el cargo de servicios generales, esto es, \$1.000.419 y que el ente demandado es responsable de las obligaciones que se derivan de esa relación de trabajo.

En consecuencia, pide que se le condene a pagarle todas las prestaciones a que tiene derecho, concretamente, el reajuste salarial y prestacional; el auxilio a la cesantía, los respectivos intereses y la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 por su no pago oportuno; la prima de servicios legal y extralegal; las dotaciones; las vacaciones y su respectiva prima; la bonificación de recreación; las horas extras diurnas y extra dominicales; los aportes a pensión, salud y riesgos profesionales; la prima de navidad y de vacaciones; la indemnización por terminación unilateral del contrato sin justa causa; la indemnización moratoria prevista en el artículo 1 de la Ley 797 de 1949; lo ultra y extra *petita* y las costas del proceso.

Como peticiones subsidiarias, solicita que le pague el valor de la indexación correspondiente sobre el total de las condenas que se ordenen en su favor; los reajustes

respectivos y los intereses moratorios a la tasa legal máxima de la Superintendencia Bancaria.

Como fundamento de sus pretensiones, informó que se vinculó con el Municipio de Villavicencio el 16 de septiembre de 2008, a través de la cooperativa de trabajo asociado Consultoría Empresarial y Desarrollo Asociativo –CEDA, con la que suscribió varios contratos de asociación para la prestación de los servicios de aseo, limpieza y servicios generales para el funcionamiento de los diferentes establecimientos educativos oficiales del municipio accionado, entre ellos, las instituciones Manuela Beltrán y Alberto Lleras Camargo, de propiedad del ente territorial.

Explicó que durante los años 2008 a 2010, se encargó de la limpieza y del mantenimiento de las instalaciones y de las aulas de clases en el Colegio Manuela Beltrán, recibiendo órdenes directas de su rectora, María Stella Ortiz Rivas y en el 2011 en la institución educativa Alberto Lleras Camargo; que debía cumplir un horario de trabajo, de lunes a viernes, de 7:00 a.m. a 11:00 a.m.; de 11:30 a.m. a 1:00 p.m. y de 4:00 a 7:00 p.m. en diferentes sedes y los sábados, en jornada de 4 horas, limpiando los salones y el patio central del colegio.

Agregó que los rectores de los establecimientos educativos estaban vinculados con el Municipio de Villavicencio; que los horarios eran impuestos a través de memorandos; que las labores las ejercía de manera personal, permanente e ininterrumpida, con elementos de propiedad

del ente territorial; que recibía un salario de \$535.600, el cual era inferior al fijado para un auxiliar de servicios generales vinculado al municipio; que laboró horas extras diurnas, nocturnas, dominicales y festivos, sin que se le reconocieran los recargos legales a que había lugar en esos eventos y que se le adeudan los conceptos que reclama en esta oportunidad. Por último, informó que su vínculo de trabajo finalizó el 11 de junio de 2011, de manera unilateral por parte de su empleador, sin que mediara justa causa para ello y que, mediante petición del 16 de marzo de 2012, agotó reclamación administrativa.

El Municipio de Villavicencio, al dar respuesta a la demanda, se opuso a las pretensiones dirigidas en su contra. Frente a los hechos, admitió que suscribió el contrato 1327 de 2010 con la cooperativa de trabajo asociado CEDA CTA para que ésta prestara en su favor los servicios de aseo, limpieza y servicios generales en los diferentes establecimientos educativos oficiales del municipio y que es propietaria de los colegios referidos en precedencia, pero descartó que tuviera un vínculo laboral con la demandante; los demás, los negó o dijo que no le constaban.

En su defensa, precisó que no tuvo vínculo laboral con la actora; que ésta no era trabajadora oficial y que lo que existió fue una contratación de servicios con una cooperativa de trabajo asociado.

Invocó las excepciones de inexistencia de la relación laboral, falta de legitimación por pasiva, inexistencia de las

obligaciones reclamadas, falta de causa por inexistencia de la relación laboral, prescripción y buena fe. Así mismo, le denunció el pleito a la cooperativa de trabajo asociado Consultoría Empresarial y Desarrollo Asociativo CEDA y llamó en garantía a Seguros Suramericana S.A., solicitudes que fueron admitidas por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Villavicencio, mediante auto del 13 de junio de 2013.

Seguros Generales Suramericana S.A. se opuso a las pretensiones incoadas en su contra. En relación con los hechos, dijo que no le constaban. Indicó que las acreencias laborales adeudadas a la actora, causadas entre 2008 y 2010 no estaban cubiertas por la respectiva póliza de seguro pues, para ese periodo, aquella no se encontraba vigente. Adicionalmente, señaló que en las condiciones generales que hacen parte integral del contrato de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales, se precisa textualmente que ese amparo no se extiende a cubrir al personal de los subcontratistas o a aquellas personas vinculadas bajo modalidades diferentes a contrato de trabajo como, al parecer, ocurre en este caso en el que la accionante fue encomendada en una modalidad contractual distinta a la laboral.

Presentó las excepciones de inexigibilidad de la obligación por no estar cubierto el riesgo bajo el contrato de seguro, inexistencia de la obligación, la póliza de responsabilidad civil no cubre salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, inexigencia de la obligación por

configurarse exclusión al amparo de pago, la obligación indemnizatoria va hasta máximo el límite de la suma asegurada, disponibilidad del valor asegurado, prescripción y cualquiera que se encontrare probada en el trámite.

Mediante auto del 14 de noviembre de 2013, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Villavicencio rechazó el trámite de denuncia del pleito, respecto de la cooperativa CEDA, en los términos del artículo 56 del CPC.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Villavicencio, mediante decisión del 7 de febrero de 2014, absolvió al municipio demandado de las pretensiones incoadas en su contra; impuso costas a la parte actora y con destino a dicho ente territorial y a éste último en favor de la llamada en garantía.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Por apelación de la demandante, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, mediante fallo del 5 de marzo de 2015, confirmó la decisión de primera instancia y condenó en costas a la parte recurrente.

En lo que interesa al recurso extraordinario, indicó que, si en gracia de discusión se aceptara que la demandante prestó servicios en favor del ente territorial, fundándose para

ello en la declaración que rindió la testigo Ana Felisa Patiño Ramírez, la cual se recibió en sede de alzada, lo cierto es que ello no permitiría resolver favorablemente las pretensiones incoadas por la actora, pues se desconocen los extremos temporales en los que ese presunto vínculo se habría ejecutado, pues lo afirmado por esta persona sobre el particular, resultaba inexacto.

Agregó que el testigo Luis Alberto Guzmán no podía dar cuenta de la prestación del servicio invocada por la demandante, toda vez que esta persona no tuvo conocimiento directo de esta situación, en tanto se trata de un vecino de aquella, que sólo la veía salir de su casa y presumía que trabajaba en favor del municipio, por las charlas y los dichos que sostuvieron en ciertas oportunidades.

En relación con los documentos obrantes en el expediente, explicó que sólo se cuenta con constancias de pago entre septiembre y diciembre de 2008; una constancia de compensación como miembro de la cooperativa en marzo y julio a diciembre de 2009 y recibos de pago desde mayo de 2010 hasta junio de 2011, por lo que, a lo sumo, se declararía la existencia de cuatro contratos de trabajo.

Luego de ello, explicó que las labores que prestó la demandante en favor del municipio demandado, no son aquellas que podrían catalogarla como trabajadora oficial, al no relacionarse con la construcción, montaje y mantenimiento de obras públicas. Señaló que, para tales efectos, resulta indispensable tener en cuenta los factores

orgánico y funcional, de acuerdo con los cuales, los trabajadores vinculados con un municipio son, por regla general, empleados públicos, a menos que se dediquen a las actividades referidas en precedencia.

Aclaró que esta Sala de Casación ha puesto de presente que no toda labor de servicios generales o de mantenimiento que se realiza sobre un bien de una entidad pública debe entenderse como de mantenimiento de obras públicas, ya que, a través de las actividades de servicios generales, entre ellas, las de aseo, lo que se busca es la normal prestación de un servicio público y no la conservación de una obra. Para apoyar su tesis, refiere la sentencia CSJ SL, 9 ag. 2006., sin indicar el radicado.

De este modo, estimó que, aunque se aceptara que la declaración rendida por la testigo Patiño Ramírez daba cuenta de la prestación del servicio por parte de la demandante y que se pudieran considerar varios extremos temporales de la relación que existió entre las partes *«no se puede acceder a modificar la sentencia de primer grado, habida cuenta que la labor que desarrolló la demandante no es considerada conforme a la doctrina y la jurisprudencia, como una obra pública»*.

Por lo anterior, confirmó la decisión recurrida.

IV. RECURSO DE CASACIÓN

El recurso fue interpuesto por la parte demandante, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, por lo que se procede a resolver.

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

La recurrente pretende que la Corte case la sentencia impugnada, para que, en sede de instancia, revoque el fallo de segundo grado (f.º 21).

Con tal propósito, formula dos cargos, por la causal primera de casación, los cuales fueron objeto de réplica.

VI. PRIMER CARGO

Acusa la sentencia de ser violatoria de la ley sustancial, por violación directa e interpretación errónea de los artículos 5 del Decreto 3135 de 1968; 2 y 3 del Decreto 1848 de 1969, el Decreto 1818 de 1969 y el artículo 123 de la Constitución Política.

Indica que, teniendo en cuenta la senda escogida, no acepta los argumentos que sustentaron la sentencia de segundo grado.

Señala que, contrario a lo que sostuvo el Tribunal, si bien es cierto que las normas denunciadas disponen que los trabajadores oficiales son aquellos que desempeñan labores relacionadas con la construcción y el sostenimiento de obras

públicas, la norma no se está refiriendo al servidor público como tal, sino a la institución o entidad que presta sus servicios *«pues no se puede pensar que [...] el colegio Manuela Beltrán o Alberto Lleras realizaran una obra pública, si porque las funciones de BLANCA ZULMA FUENTES –aseo, limpieza [...]– guardan conexidad con el SOSTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN de esa obra»* (f.º 22).

Entonces, aclara que, si bien los colegios en los que prestó sus servicios no se dedicaban a la construcción de una obra pública, si lo es que prestan el servicio público de educación, cuyo cumplimiento supone la utilización de una obra pública como son las instalaciones donde se dictan clases, las cuales requieren de personal –trabajadores oficiales– que contribuyan al cumplimiento de esa finalidad.

Señala que la decisión impugnada desconoció los testimonios y las pruebas documentales allegadas oportunamente al plenario, pues el Tribunal no los valoró ni *«realizó una apreciación errada de las mismas»* (f.º 23).

Refiere que el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986 hace una clasificación de los trabajadores que prestan servicios en favor de un ente municipal, precisando que, por regla general, tienen el carácter de empleados públicos, salvo los que desempeñen labores relacionadas con la construcción y sostenimiento de obras públicas, eventos en los cuales se consideran trabajadores oficiales. Agrega que los artículos 5 del Decreto 3135 de 1968 y 2 y 3 del Decreto 1848 de 1968 establecen que son trabajadores oficiales los

que laboren en ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos, cuyas funciones, objeto o finalidades sean las de construcción y mantenimiento de obras públicas *«por lo que la actora, en calidad de aseadora –servicios generales- sí laboró en las instituciones educativas de propiedad del Municipio de Villavicencio, establecimientos públicos creados para la prestación de servicios educativos públicos»* (f.º 23).

Expone que los municipios y entidades públicas ocultan la realidad, beneficiándose de trabajo de las personas sin proporcionarles las condiciones legales laborales establecidas en la Constitución y en la ley. Considera inadecuado que, si una persona ha prestado sus servicios de manera personal y subordinada a un ente territorial *«no puede simplemente absolverlo. Entonces se puede decir que la demandante no es ni trabajadora oficial ni empleada pública [...]»* (f.º 23).

En consecuencia, estima que el Tribunal aplicó indebidamente las normas denunciadas, al proferir una sentencia injusta, en tanto al no considerar que es trabajadora oficial, queda totalmente desprotegida *«por lo que en su lugar debe estudiarse bajo los parámetros de la existencia de un vínculo laboral sobreviniente de la labor –servicios generales- aseo-»* actividad dirigida a suplir la finalidad de la prestación del servicio público por parte de los establecimientos de propiedad del municipio accionado.

VII. RÉPLICA

El Municipio de Villavicencio se opuso a la prosperidad de ambos cargos. Considera que nunca tuvo vínculo laboral con la demandante y, luego de referir las definiciones legales sobre empleado público y trabajador oficial, señala que en este caso se demostró que la relación que existió con la demandante lo fue con un tercero y no con la entidad territorial, la cual nunca le pagó directamente alguna prestación en contraprestación de servicios y tampoco se demostró que el dinero que recibiera proviniera del erario público. Por ende, considera que el fallo debe permanecer inalterable.

Seguros Generales Suramericana S.A. se opuso a la prosperidad del cargo, pues asegura que la recurrente incurre en una grave falencia desde el punto de vista de la técnica, toda vez que invoca simultáneamente las dos formas de infracción, esto es, la directa y la indirecta.

Señala que de acuerdo al marco de la causal invocada, vía directa, no le correspondía a la censura cuestionar los hallazgos probatorios desplegados por el Tribunal, sino por el contrario, debía realizar un ejercicio argumentativo en el sentido de poner en evidencias los errores en los que, en su criterio, incurrió el *ad quem* en la interpretación del contenido y alcance de las normas, así mismo, indica que en el cargo no se atacaron los pilares fundamentales de la decisión del Tribunal, en consecuencia, estas se mantiene, pues está amparada por la doble presunción de acierto y

legalidad.

VIII. CONSIDERACIONES

Previo a resolver el asunto planteado, la Corte pone de presente que la demanda de casación incurre en ciertos desatinos fácticos que dificultan su estudio. En primer lugar, el alcance de la impugnación se formuló de manera inapropiada, pues en ella se pide casar la sentencia de segunda instancia y, de manera simultánea, su revocatoria, con lo que se olvida que infirmado el fallo de segundo grado no es posible revocarlo por haber desaparecido jurídicamente, determinación ésta que solo se predica con la decisión del *a quo* (CSJ SL7580 -2016, CSJ SL 8 jun. de 2011, rad. 40367).

Así mismo, aunque el cargo fue planteado por la senda directa, la censura se equivoca al invocar aspectos fácticos en los que cuestiona el ejercicio valorativo que de las pruebas hizo el juez de segundo grado, concretamente, los testimonios y de la prueba documental en general, aspectos que, al ser ajenos a esta vía y generar una mezcla inadmisibles en casación, deben ser relevados de un análisis de fondo.

En efecto, debe recordarse que las sendas directa e indirecta son excluyentes, habida cuenta que la primera conlleva un error jurídico mientras que la segunda la existencia de uno o varios yerros fácticos, debiendo ser su formulación y análisis diferentes y por separado (CSJ SL 25 may. 2004, rad. 22543). Al respecto, en sentencia CSJ SL, 25

mar. 2003, rad. 20026, la Corte explicó:

[...] quien escoge como vía de ataque la directa, debe allanarse a las conclusiones fácticas contenidas en el fallo, así como al análisis probatorio que efectuó el sentenciador para dar por establecidos los hechos del proceso, y mantener la controversia en un plano estrictamente jurídico. Por el contrario, quien opta por la vía indirecta, discrepa necesariamente de todos o algunos de los soportes fácticos de la sentencia y, en consecuencia, es en ese sentido que debe orientar su ataque, sin que esté permitido, en uno y otro caso, como se señalara en precedencia, entremezclar indebidamente argumentos propios de cada uno de los excluyentes senderos.

Hecha esta aclaración, se tiene que el reproche central de la censura tiene que ver con la decisión del Tribunal de considerar que la demandante no tenía la condición de trabajadora oficial, dado que sólo pueden tener esa calidad, aquellos trabajadores que se dedican a las actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas, labor que, según el *ad quem*, dista de la que aquella desempeñó al servicio del Municipio de Villavicencio. La casacionista considera que, como las instalaciones donde laboraban estaban destinadas a la prestación del servicio público de educación, debe entenderse que se trata de una obra pública.

Al respecto se tiene que las normas que la censura enlista en el presente cargo como vulneradas, precisan que los servidores municipales son, por regla general, empleados públicos y, sólo por excepción trabajadores oficiales, cuando se desempeñen en actividades relacionadas con la construcción y sostenimiento de obras públicas.

Sobre el particular, son dos los criterios que se deben seguir para clasificar a un servidor público como empleado público o trabajador oficial: *i)* el factor orgánico, relacionado con la naturaleza jurídica de la entidad a la cual se prestaron los servicios dependientes y *ii)* el factor funcional, respecto de la actividad específicamente desempeñada, para comprobar si ella guarda relación directa o indirecta con la construcción y sostenimiento de obras públicas. Así, la regla general es que quien presta sus servicios a un ente territorial se considera empleado público y sólo por excepción, será trabajador oficial, si se ocupa de la construcción y el sostenimiento de obras públicas.

Ahora bien, según quedó demostrado en el plenario, la actora prestó sus servicios a través de la cooperativa de trabajo asociado CEDA, desempeñando actividades relacionadas con el aseo, limpieza y servicios generales en dos establecimientos educativos de propiedad del Municipio de Villavicencio que, en su criterio, encuadraban en un contrato de naturaleza laboral cuya declaratoria pretendió en este proceso.

Aparte de que el Tribunal consideró que en este caso no estaba suficientemente demostrada la prestación personal del servicio –ya que sólo se contaba con una declaración sobre el particular- también aclaró que, en el caso de que así lo entendiera, no era posible declarar la existencia de una relación laboral, porque las labores prestadas por la actora al servicio del municipio accionado no se relacionan con la

construcción y sostenimiento de obras públicas y, por ende, no tendría la condición de trabajadora oficial.

En cuanto a la comprensión de las labores de «*construcción y sostenimiento de obra pública*», para efectos de determinar la calidad de trabajador oficial de un servidor de un municipio, la Sala Laboral de la Corte, ha reiterado su postura en cuanto a que tales tareas no se limitan a trabajos de «*pico y pala*», dado que también pueden considerarse dentro de esta categoría, las actividades materiales e intelectuales que guarden relación directa e inmediata con su ejecución o desarrollo. Así, en sentencia CSJ SL4440-2017, se explicó al respecto:

(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 cubre 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). (resaltado de esta Sala).

Ahora, en sentencia CSJ SL 23 ag. 2006, rad. 27143 precisó que las actividades de aseo y de servicios varios no encajaba en la categoría de trabajadores oficiales:

Así las cosas, no queda duda que lo asentado por el Tribunal corresponde a lo que demuestran las pruebas, esto es que no fue “función exclusiva” de la actora la de ‘aseo’, pues además atendía servicios varios, de tintos etc. Y, si bien como lo dice la recurrente se extrae de las pruebas no analizadas que las labores de limpieza realizadas por la actora constituyeron gran parte del objeto de la prestación del servicio; ello no significa que sea dable calificarlas como de construcción o sostenimiento de obra pública, y así mismo determinar la calidad de trabajador oficial de quien las desarrolla; porque dentro de la interpretación que esta Sala de Casación ha hecho de los artículos 5o del Decreto 3135 de 1968, 42 de la Ley 11 de 196 y 292 del Decreto 1333 del mismo año, ha sido muy clara en sostener que tales preceptos consagran el principio general sobre la naturaleza del vínculo laboral de los servidores oficiales catalogándolos como “empleados públicos”, y solamente por excepción les da el tratamiento de “trabajadores oficiales”, y ante la falta de señalamiento taxativo en las normas de quienes pertenecen a la excepción, esto es como trabajadores oficiales, es deber primordial en cada caso, que quien pretenda hacer valer tal calidad, demostrar que las actividades desarrolladas en relación con la prestación personal del servicio, se relacionan con la construcción y sostenimiento de obras públicas.

De hecho, como lo avisora la impugnante, si por las afirmaciones del Tribunal en cuanto a que las labores y limpieza de víveres y utensilios, de preparación de tintos y de atención a personas donde ejercía su labor no encajaban dentro de las definiciones de la norma sobre mantenimiento y sostenimiento de obras públicas, se llegara a entender, que las otras actividades por ella desarrollada de aseo y limpieza a los bienes inmuebles de uso para la prestación de un servicio público, si entraban dentro del concepto de mantenimiento y sostenimiento de obra pública como lo exige la norma, y por lo mismo le daban a la actora la categoría de trabajadora oficial; recayendo el error de la sentencia, en la afirmación que hiciera el Ad-quem sobre la evidencia de que, “la actora no se dedicó de manera exclusiva a las labores de aseo de los inmuebles donde laboraba” (folios 118, cuaderno principal y 14, cuaderno 2); resultaría igualmente equivocado tal planteamiento de la censura, porque la ley no clasifica a sus trabajadores por la intensidad en que desarrollen unas u otras labores, sino por la naturaleza jurídica de la entidad y la actividad ejecutada por quienes prestan el servicio público, de si directa o indirectamente se relacionan con la construcción y sostenimiento de obras públicas (se resalta).

Así mismo, en sentencia CSJ SL 11 ag. 2004, rad. 21494, reiterada en CJS SL 12 sep. 2006, rad. 27669, la Corte expuso:

De los preceptos que fueron denunciados por la recurrente, surge en primer término, una consagración del principio general sobre la naturaleza del vínculo laboral de los servidores a los municipios catalogándolos como “empleados públicos”, y solamente por excepción les da el tratamiento de “trabajadores oficiales”; sin que se haga enunciado taxativo de quiénes se encuentran en esta segunda categoría. Razón por la cual reiteradamente ha sostenido la jurisprudencia, es deber probar que las funciones estaban relacionadas con las actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas.

[...] En este sentido, reitera la Sala que son básicamente dos los criterios que hay que tener en cuenta para clasificar, en una entidad territorial, a un servidor público, como empleado público o trabajador oficial, esto es, el factor orgánico relacionado con la naturaleza jurídica de la entidad del ente para la cual se laboró, y el funcional relativo a la actividad a la cual se dedicó aquél, para constatar si ella guarda relación directa o indirecta con la construcción y sostenimiento de obras públicas.

La censura afirma que como la demandante cumplió funciones de aseo en obras públicas que tienen como finalidad la prestación de un servicio público, su condición fue de trabajadora oficial y no la de empleada pública.

En este orden de ideas, se impone a la Sala hacer la claridad en cuanto a que debe diferenciarse, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia y la doctrina, la obra pública construida, considerada como algo “estático”; y el servicio público que en ella se presta, concebido como “dinámico”.

En la prestación efectiva de un servicio público se requiere del concurso de una serie de personas que cumplan con la finalidad del mismo, pero ello, per se, no significa que todos los que forman parte de esa ejecución sean trabajadores oficiales. En el asunto sub examine, las labores realizadas por la demandante – “aseo, atención a los empleados, en tintos, aguas, etc.”- fueron de tal naturaleza que con ellas se buscaba el normal y adecuado desarrollo de la actividad del servicio público, más no el mantenimiento o construcción de la misma obra pública.

[...] Además de lo dicho, esta Corporación ha sido insistente al expresar que la labor de limpieza que se realiza sobre un bien de una entidad pública o afectado a un servicio público, no determina, por ese solo hecho, la naturaleza del vínculo laboral, entre otras sentencias se citan las de marzo 19 de 2004, Radicaciones 19960 y 21403 (se resalta).

Así las cosas, teniendo en cuenta lo dicho en precedencia, es claro que el Tribunal no incurrió en el yerro

interpretativo que le endilga la censura pues, no toda actividad pública llevada a cabo en un bien de propiedad estatal supone que quien la desempeña tenga la condición de trabajador oficial y, como quiera que los alegatos de la censura se dirigen en ese único sentido, es claro que el cargo no tiene vocación de prosperidad.

IX. SEGUNDO CARGO

Denuncia el fallo de ser violatorio de la ley sustancial, por la vía indirecta, de los artículos 123 de la Constitución; 4 del CST; 5 del Decreto 3135 de 1968; 1 y 2 del Decreto 1818 de 1969; 4 del Decreto 2127 de 1945, por error de hecho, por apreciación indebida de los medios de prueba testimoniales, documentales, certificaciones que reposan en el expediente (f.º 24).

Considera que el Tribunal incurrió en los siguientes errores de hecho:

No dar por demostrado, a pesar de estarlo, que la parte actora estuvo vinculada con el Municipio de Villavicencio desde el día 16 de septiembre de 2008 hasta el 11 de junio de 2011.

No dar por demostrado a pesar de estarlo que la demandante era una trabajadora oficial.

No dar por demostrado a pesar de estarlo la existencia de un contrato laboral.

No dar por demostrado a pesar de estarlo que existió entre el Municipio y Ceda una tercerización laboral, por ende, mala fe.

No dar por demostrado a pesar de estarlo que la demandante desempeñó un cargo creado en la planta de personal del municipio.

No dar por demostrado a pesar de estarlo que el demandado no canceló prestaciones sociales a la demandada.

No dar por demostrado a pesar de estarlo que la demandante ejecutaba labores para el mantenimiento y sostenimiento a razón de la finalidad de los establecimientos públicos para los que prestaba el servicio.

No dar por demostrado a pesar de estarlo que se encontraban reunidos los requisitos exigidos para declarar la existencia de un contrato laboral.

Considera que los anteriores yerros se cometieron por la falta de apreciación de los siguientes elementos de prueba: *i)* los contratos y certificaciones obrantes a folios 23, 24, 25 y 59 a 68; *ii)* el oficio del 16 de septiembre de 2008 que prueba la labor y vinculación entre la demandante y el Municipio (f.º 19) y *iii)* los decretos, las resoluciones y la escala salarial de empleos municipales (f.º 278 a 295).

Y por la indebida valoración de: *i)* los memorandos que prueban la subordinación (f.º 20 a 22) y *ii)* los recibos de pago donde constan los periodos y salarios devengados y que, si bien, tienen el logo de la cooperativa, certifican el cargo como 009 servicios generales.

Indica que la decisión de instancia se limitó a señalar que las labores de aseo realizadas por ella no podían considerarse como de mantenimiento de obras públicas y que, por ese motivo, no podía entenderse que era trabajadora oficial. Señala que el Tribunal apreció indebidamente los testimonios allegados; los memorandos impartidos por el rector del colegio y las certificaciones expedidas por la

cooperativa de trabajo asociado, elementos que demostraban que ejercía funciones de mantenimiento de obras públicas.

Reprocha que en la sentencia de segundo grado no se hubiera hecho alusión a los contratos celebrados entre el municipio accionado y la cooperativa de trabajo asociado, con los cuales se simuló el real vínculo laboral que existía con los trabajadores que se vincularon con el propósito de que ejecutaran el objeto social de esa negociación. De igual manera, advierte que los memorandos demuestran los elementos del vínculo laboral, la subordinación, la prestación personal del servicio y la remuneración, las certificaciones laborales; pruebas que ni siquiera fueron mencionadas y que permitían inferir la existencia de la relación laboral. Agrega que en este caso se probaron las características del contrato de trabajo, la existencia de un horario de trabajo –a través de los memorandos- la continuidad de sus labores y los testigos dan cuenta de que sus funciones las desempeñaba de conformidad con las órdenes que diera cada uno de los rectores de los colegios donde trabajaba.

X. RÉPLICA

El Municipio de Villavicencio presentó réplica conjunta a los cargos, por lo que se remite a la reseña hecha en precedencia.

Seguros Generales Suramericana S.A. se opuso a la prosperidad del cargo, pues señala que la censura no singularizó las pruebas testimoniales que, en su criterio,

fueron mal apreciadas, así como tampoco atacó las pruebas en las que fundamentó la decisión, y asegura que el cargo formulado es apenas *un conjunto de meras discrepancias* respecto del análisis probatorio hecho por el *ad quem*.

XI. CONSIDERACIONES

Previo a resolver el asunto fáctico planteado por la casacionista, la Corte advierte que el cargo incurre en ciertas imprecisiones técnicas que dificultan su estudio. Así, aunque fue formulado por la senda indirecta, se mencionan errores de hecho y elementos de prueba con los que se pretende demostrarlos; al momento de argumentarlo, no se hace un reproche concreto a esos medios de convicción, ni se precisa en qué consistió su falta de apreciación o su indebida valoración y, específicamente, la incidencia que ese ejercicio tuvo en el sentido del fallo. De hecho, lo único que se menciona es que los memorandos y los testimonios acreditaban los elementos presentes en un contrato de trabajo y la relación de sus funciones con aquellas de sostenimiento de obras públicas, pero se trata de una alusión genérica que resulta insuficiente para demostrar un yerro fáctico ostensible de parte del Tribunal.

Debe recordarse que acusar la sentencia por la vía indirecta implica que la parte recurrente señale de manera clara las pruebas que son admisibles en casación, demuestre de modo objetivo qué es lo que acreditan, así como el valor atribuido por el juzgador y la incidencia de éstas en las conclusiones del fallo impugnado, requisitos que

indudablemente en el escrito presentado no se observaron (CSJ SL341 -2019).

Ahora bien, aparte de la referida imprecisión, la Corte advierte que la mayoría de los errores de hecho denunciados por la censura no tienen la capacidad de derruir las conclusiones fácticas del Tribunal ya que, en últimas, al referirse a las condiciones en las que se desarrolló el vínculo laboral y a la existencia de los elementos que, según la ley, están presentes en toda relación de trabajo, buscan demostrar una situación ulterior a la que en este asunto impidió que se accediera a las pretensiones invocadas en la demanda inicial, concretamente, la imposibilidad de declarar un contrato de trabajo con una persona que laboró en favor de una entidad territorial, pero que no ostenta la condición de trabajador oficial.

En ese sentido, resultan irrelevantes aquellos elementos de prueba que demostrarían las condiciones de subordinación y de dependencia en las que ejerció la labor al servicio de los colegios de propiedad del ente accionado, como ocurre con los memorandos o los contratos mencionados en el escrito de demanda inicial pues, al margen de ello, al tratarse de una empleada pública, no hay lugar a entender que su vínculo se efectuó mediante la modalidad contractual que se alega.

Hechas estas aclaraciones, si la Corte pasara por alto las deficiencias técnicas en las que incurrió la accionante, lo cierto es que los elementos de prueba referidos por la

censura, no demuestran la condición de trabajadora oficial que invoca y, por esa razón, al quedar en firme los fundamentos fácticos en los que se soportó el fallo de segundo grado, no hay lugar a casarlo.

Así, en relación con los elementos no apreciados por el Tribunal, a folios 19, 23, 24 y 25 obran tres constancias, dos de ellas emitidas por el rector de la institución educativa Alberto Lleras Camargo y la restante, por la rectora de la institución educativa Manuela Beltrán, en las que se certifica que la cooperativa CEDA prestó sus servicios de aseo a dichas instituciones a través de Blanca Zulma Fuentes Ruiz. Este lo único que demuestra es la condición de cooperada de la demandante y la forma en la que, inicialmente, se pactó la prestación de sus servicios, de modo que nada indican sobre las condiciones reales en las que esa relación se habría materializado y, además, no permite inferir nada relacionado con sus funciones y su relación con actividades de sostenimiento o mantenimiento de obras públicas que es, lo que tendría la virtualidad de modificar la decisión cuestionada.

Similar situación ocurre con el contrato de prestación de servicios obrante a folios 59 a 68 del plenario, mediante el cual la cooperativa de trabajo asociado CEDA y el Municipio de Villavicencio, pactaron la prestación de apoyo para la operación de las instituciones educativas oficiales, mediante el servicio de aseo y generales durante el calendario escolar. Como se vio a propósito del primer cargo, el hecho de que las funciones como las aquí analizadas se desempeñen en una

entidad oficial no supone que esas actividades deban calificarse como de construcción y mantenimiento de obras públicas.

Al respecto, esta Corte ha explicado que el hecho de que un servidor público cumpla funciones de aseo no determina que adquiere por esa sola circunstancia la calidad de trabajador oficial, pues no se trata de actividades relacionadas con la construcción y sostenimiento de obras públicas. Sobre ello, la Corte se pronunció en sentencia CSJ SL, 11 ag. 2004. rad. 21494, en un proceso en el que fungía como demandada una entidad territorial, en los siguientes términos:

La censura afirma que como la demandante cumplió funciones de aseo en obras públicas que tienen como finalidad la prestación de un servicio público, su condición fue de trabajadora oficial y no la de empleada pública.

En este orden de ideas, se impone a la Sala hacer la claridad en cuanto a que debe diferenciarse, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia y la doctrina, la obra pública construida, considerada como algo “estático”; y el servicio público que en ella se presta, concebido como “dinámico”.

En la prestación efectiva de un servicio público se requiere del concurso de una serie de personas que cumplan con la finalidad del mismo, pero ello, per se, no significa que todos los que forman parte de esa ejecución sean trabajadores oficiales. En el asunto sub examine, las labores realizadas por la demandante – “aseo, atención a los empleados, en tintos, aguas, etc.”- fueron de tal naturaleza que con ellas se buscaba el normal y adecuado desarrollo de la actividad del servicio público, más no el mantenimiento o construcción de la misma obra pública.

En virtud de los anteriores planteamientos, encuentra la Corte que el Tribunal no incurrió en violación de los artículos 42 de la Ley 11 de 1986 y 292 del Decreto Legislativo 1333 de 1986, al considerar que no se demostró la condición de trabajadora oficial de la demandante, habida cuenta que lo que pretende la censura es establecer tal calidad por el hecho de que desarrolló labores de

aseo y trabajó en una obra pública; entendimiento equivocado, porque de aceptarlo, se llegaría a que la excepción se volvería regla general.

Además de lo dicho, esta Corporación ha sido insistente al expresar que la labor de limpieza que se realiza sobre un bien de una entidad pública o afectado a un servicio público, no determina, por ese solo hecho, la naturaleza del vínculo laboral, entre otras sentencias se citan las de marzo 19 de 2004, Radicaciones 19960 y 21403. –resalta la Sala-

Ahora bien, en el expediente obra copia de los Decretos 038 y 039 de 2009, en los que se le asigna la equivalencia, denominación, grado y asignación mensual determinada en la planta de cargos homologada, a parte del personal administrativo del sector educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones. Si bien en ellos se menciona a varios trabajadores, no hay referencia de la accionante, por lo que no es posible establecer en cuál de tales cargos, pertenecientes a la planta de personal del municipio, encuadrarían las funciones que desempeñó a través de la cooperativa de trabajo asociado.

Ahora, frente a los memorandos obrantes a folios 20 a 22, es importante aclarar que, sólo sería relevante analizarlos, si se pudiera admitir que entre el municipio y la demandante existió un contrato de trabajo, situación que no es admisible en la medida en que su condición no es la de trabajadora oficial, como ya se dijo en precedencia. Es más, la información contenida en tales documentos permite inferir que las actividades para las que fue contratada la actora se traducen, principalmente, en actividades de aseo y de limpieza dentro de las instalaciones de dos instituciones educativas, pues así se infiere de la lectura de las funciones

que le fueron encomendadas en los referidos memorandos, no corresponden a las de un trabajador oficial.

Además, si bien hay una distribución de horarios, ello también resulta irrelevante para demostrar la existencia de un contrato que, dado el tipo de vínculo que tuvo con el municipio accionado, no se configura en este caso. Por último, los recibos de pago de nómina, son expedidos por la cooperativa Consultoría Empresarial y Desarrollo Asociado, por lo que no es posible inferir que, en realidad, el verdadero empleador hubiera sido dicha entidad territorial.

Así las cosas, como quiera que no se logró demostrar los yerros del Tribunal, el cargo no prospera.

Las costas en el recurso extraordinario estarán a cargo de la parte actora. Se fija como agencias en derecho la suma de \$4.240.000, que se incluirá en la liquidación que se practique conforme a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

XII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO CASA** la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el 5 de marzo de 2015, en el proceso ordinario laboral que instauró **BLANCA ZULMA FUENTES RUIZ**, contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**,

trámite al cual se vinculó a **SURAMERICANA S.A.** como llamada en garantía.

Costas como se indicó en precedencia.

Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al tribunal de origen.

MARTÍN EMILIO BELTRÁN QUINTERO

DOLLY AMPARO CAGUASANGO VILLOTA

ERNESTO FORERO VARGAS