

**Función Pública**

Sentencia 37778 de 2011 Corte Suprema de Justicia

SALA DE CASACIÓN LABORAL

SALA DE CASACIÓN LABORAL

DR. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE

Magistrado Ponente

Radicación N° 37778

Acta N° 28

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

Resuelve la Corte el recurso de casación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 30 de mayo de 2008, por la Sala Laboral de Descongestión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., en el proceso adelantado por GILMA RUIZ DÍAZ, contra el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU.

I. ANTECEDENTES

La citada accionante demandó en proceso laboral al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU, procurando se le condenara a pagar a su favor la indemnización legal o convencional de perjuicios indexada, por razón del despido indirecto de que fue objeto, la pensión convencional de jubilación, la indemnización moratoria prevista en la Ley 10 de 1972, primas de servicios de junio y diciembre, prima de vacaciones, subsidio de almuerzo, subsidio de transporte, quinquenios, auxilio de educación, la sanción moratoria consagrada en el Decreto 797 de 1949, y las costas.

Las anteriores pretensiones las fundamentó en que prestó servicios al Instituto demandado como aseadora, vinculada mediante contrato de trabajo a término indefinido; que ostentó la calidad de <trabajadora oficial>, por estar así clasificada en el estatuto interno de la entidad, según resoluciones Nos. 19 del 20 de diciembre de 1974 artículo 5°, 02 del 14 de febrero de 1975 y 063 del 16 de noviembre de 1977, expedidas por la Junta Directiva de la accionada, al igual que en los Acuerdos 7 de 1977 y 21 de 1987 del Consejo Distrital; que en el curso de la relación laboral se le otorgaron varios beneficios extralegales en materia de salarios, prestaciones y otros derechos sociales; y que las labores de aseo que desarrolló estuvieron siempre vinculadas a la construcción de las obras públicas a cargo del IDU, encajando perfectamente en la excepción señalada en el artículo 5° del Decreto 3135 de 1968.

Luego dijo, que por tener el carácter de afiliada al Sindicato de Trabajadores del Instituto de Desarrollo Urbano - SINTRAIDU-, le fue descontada o retenida de su asignación salarial la correspondiente cuota sindical, con destino a dicha organización sindical; que la última remuneración mensual ascendió a la suma de \$551.355,06; que el vínculo contractual terminó por su iniciativa el 30 de diciembre de 1994, para lo cual invocó justas causas imputables al empleador, dada su negativa reiterada de pagarle la pensión de jubilación convencional a que tiene derecho por haber trabajado más de 20 años y arribado a la edad de 50 años, por lo cual se genera la obligación de cancelar la respectiva indemnización de perjuicios por la ruptura del contrato por despido indirecto, ya sea la legal o convencional; que a la finalización del nexo no se le practicó el examen médico de retiro; y que agotó la vía gubernativa.

II. RESPUESTA A LA DEMANDA

La convocada al proceso dio contestación a la demanda, oponiéndose al éxito de las pretensiones. En relación con los hechos, admitió la prestación del servicio por parte de la demandante, el extremo final del vínculo, la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación convencional y la negativa de la entidad en concederla, así como el otorgamiento de algunos beneficios extralegales. Frente a los demás supuestos fácticos, dijo que unos no eran tales sino apreciaciones conceptuales de la parte actora, que otros debían probarse y que los restantes no eran ciertos. Propuso excepciones, la previa de falta de jurisdicción y las de fondo que denominó inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, y falta de competencia por carencia de jurisdicción.

En su defensa argumentó que "... la demandante fue nombrada mediante Resolución No. 28 de 1974, suscrita por Alfonso Mejía Navarro como Director y Fernando Angulo Kleber como Subdirector Administrativo; para desempeñar el cargo de Aseadora I, División Servicios Generales, Subdirección Administrativa del Instituto de Desarrollo Urbano, función que realizó desde el momento de su vinculación hasta que la accionante decidió el 30 de diciembre de 1994 <terminar unilateralmente> su vínculo laboral abandonando el cargo sin que se hubiese aceptado por parte de la Administración tal desvinculación"; que "...la vinculación de la actora era de carácter legal y reglamentaria no se entiende como ésta podía determinar la terminación unilateral de un contrato inexistente"; que por ser el IDU establecimiento público creado mediante Acuerdo 19 de 1972 del Consejo Distrital, la clasificación de sus empleados está normada de manera expresa por la ley, y para el caso, por el "Estatuto de

Santafé de Bogotá, D.C., Decreto 1421 del 21 de julio de 1993... define de conformidad con la ley, que las personas vinculadas laboralmente a los establecimientos públicos son EMPLEADOS PÚBLICOS"; que la actora "en ningún momento desempeñó funciones que requirieran el mantenimiento o sostenimiento de obras, su labor fue desempeñada dentro del Instituto como Aseadora"; que "la calidad de empleada pública se infiere no solo de la forma como se vinculó la señora Ruiz Díaz al IDU, sino de la labor desempeñada por ella dentro de la entidad, esta jurisdicción no es competente para conocer de la litis"; que finalizada la relación se le canceló a la accionante lo correspondiente a salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos, a que tenía derecho hasta su retiro que se produjo el 30 de diciembre de 1994; que la demandante no reúne los requisitos para acceder a la pensión de jubilación convencional, y que por ende el IDU no está obligado a cancelar esa prestación, ni los demás conceptos reclamados.

El Juez de conocimiento, que lo fue el Primero Laboral del Circuito de Bogotá, en la primera audiencia de trámite declaró no probada la falta de jurisdicción como excepción previa (folio 371 y 372).

III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La primera instancia la desató el Juez Primero Laboral del Circuito de Bogotá, mediante sentencia calendada 30 de marzo de 2005, en la que negó las pretensiones y absolvió totalmente a la entidad demandada; declaró probada la excepción de fondo denominada falta de competencia por carencia de jurisdicción; y condenó en costas a la parte actora.

IV. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Apeló la demandante, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral de Descongestión, con sentencia fechada 30 de mayo de 2008, revocó el numeral segundo del fallo del a quo, relativo a la declaración de la falta de competencia por carencia de jurisdicción, y confirmó en lo demás la decisión impugnada, absteniéndose de imponer costas en la alzada.

El fallador de alzada sostuvo que el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-, era un establecimiento público del orden Distrital, y en estas circunstancias la naturaleza del cargo desempeñado por la actora de "Aseadora I" de la Sección de Servicios Especiales - División de Servicios Generales - Subdirección Administrativa, por expresa disposición legal y por regla general cataloga a quien lo ejerce como una empleada pública, cuyas funciones no tienen ninguna relación con la construcción o sostenimiento de obra pública. Por tanto, la situación de la actora no encaja dentro de la excepción consagrada en los artículos 5° del Decreto 3135 de 1968 y 292 del Decreto 1333 de 1986, para que pueda ser considerada trabajadora oficial. Al respecto textualmente fundó la decisión en lo siguiente:

"(...) El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU - fue creado mediante el Acuerdo No. 19 de 1972, como un establecimiento público del orden Distrital, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Posteriormente su naturaleza fue modificada por el Acuerdo 21 de 1987, el cual fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia del 12 de febrero de 1993.

Luego, para dilucidar la naturaleza de la relación que vinculó a las partes, es necesario remitirse a lo dispuesto en el Decreto 3135 de 1968, art. 5°; su Decreto Reglamentario 1848 de 1969 y los Decretos 1333 de 1986 y 1421 de 1993, que para el caso que nos ocupa, correspondería a la calidad de empleados públicos la generalidad de los servidores que integran el Instituto demandado, excepto aquellos que se dediquen a la construcción y. sostenimiento de obras públicas, quienes tendrán la calidad de trabajadores oficiales.

Conviene resaltar que mediante sentencia C- 484 de 1995 la Corte Constitucional declaró la inexecutable del aparte del Decreto 3135 de 1968 que facultaba a los establecimientos públicos para determinar en sus estatutos las actividades que eran susceptibles de desempeñarse a través de un contrato de trabajo: no obstante, como la desvinculación de la demandante fue anterior a esa providencia de constitucionalidad -30 de diciembre de 1994-, los efectos de la inexecutable no se hacen extensivos a su caso en particular.

Es decir, es viable que los estatutos del IDU determinaran la naturaleza del empleo, bien fuera en calidad de empleada pública o trabajador oficial, último caso que haría procedente el estudio de las pretensiones en la forma solicitada en la demanda.

Así las cosas encontramos que mediante Resolución No. 19 de 1974 la Junta Directiva del Instituto De Desarrollo Urbano, adoptó el Estatuto de Personal para esa entidad, cuyo objeto fue establecer las normas generales que la regían con el personal que prestaba sus servicios en ella. En su artículo quinto señaló que eran trabajadores oficiales las personas que se vincularan por medio de un contrato de trabajo y que pertenecieran al grupo ocupacional técnico operativo de conformidad con la naturaleza del cargo.

Mediante Resolución No. 02 de 1975, la Junta Directiva del Instituto demandado estableció una clasificación de cargos y fijó en las asignaciones mensuales para cada uno de ellos, ubicando el cargo desempeñado por la actora - Aseadora I - en el Grupo Ocupacional Técnico - Operativo.

Posteriormente y mediante Resolución No. 063 de 1977 la Junta Directiva reconoció la calidad de trabajadores oficiales a los empleados oficiales vinculados a la planta de personal de ese Instituto y pertenecientes al Grupo Ocupacional Técnico Operativo, relación de cargos en la que se encontraba el desempeñado por la demandante.

Finalmente, a través del Decreto 1421 del 21 de julio de 1993 el Ministerio de Gobierno dictó el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá el cual afectó nuevamente la naturaleza de los empleos, disponiendo que por regla general los vinculados ostentaban la calidad de empleados públicos, exceptuando que la labor estuviera destinada a la construcción o el sostenimiento de obras públicas, caso en el cual sería considerado como trabajador oficial.

Entonces, contrario a los argumentos de inconformidad del apelante, por expresa disposición legal y por regla general, la naturaleza del cargo que desempeñó la actora, era como empleada pública, siendo conducente verificar los elementos de probanza a fin de establecer si la labor desarrollada encaja dentro las excepciones para ser considerada trabajadora oficial.

Para tal propósito es de recordar que en la exposición fáctica de la demanda se indicó que la demandante, por razón de su cargo y funciones desempeñadas, estuvo siempre afecta o vinculada la construcción de las obras públicas a cargo del instituto demandado, lo cual le da su carácter de trabajador oficial.

Según se desprende de la certificación emitida por la Subdirectora Técnica de Recursos Humanos del Instituto de Desarrollo Urbano, el cargo desempeñado por la demandante fue el de Aseadora 1, de la Sección de Servicios Especiales, División de Servicios Generales, Subdirección Administrativa, descripción que por su misma literalidad no infiere que la labor tuviera relación alguna con la construcción o el sostenimiento de obras públicas.

En todo caso las normas que regulan la excepción - Decreto 3135 de 1968, art. 5° y Decreto 1333 de 1986, art. 292 -, aluden exclusivamente a los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas, sin que se haga extensivo a los trabajadores que desempeñen funciones relacionadas con esas labores, aspecto que desvirtúa la tesis del apoderado de la parte actora, por cuanto de su argumentación se deduce que la extrabajadora no desempeñaba labores de construcción y sostenimiento de obras públicas, pero que de una u otra manera su labor tenía alguna relación con esta área.

Si en gracia de discusión tuviéramos como cierto que la demandante se desempeñaba en el área de construcción de obras públicas a cargo del Instituto demandado y no en la Sección de Servicios Especiales, División de Servicios Generales, Subdirección Administrativa, diríamos que la función por ella desempeñada no se ubica dentro de las propias de la construcción y sostenimiento de obras públicas, pues no es difícil entender que el objeto propio del cargo de "Aseadora" reviste un propósito funcional muy distinto".

Transcribió lo dicho por la Sala en sentencia del 22 de agosto de 1985, sin especificar su radicación y concluyó:

"(.....) Sobre estas consideraciones y como quiera que las declaraciones recibidas no aportan información distinta que permita establecer que el cargo ocupado por la demandante se encuentre dentro de los exceptuados por la ley, es claro para la Sala que al momento de la desvinculación de la entidad, Gilma Ruiz Díaz ostentaba la calidad de empleada pública.

Para concluir, debe anotar la Sala que resulta contradictorio la posición de a quo cuando declara la excepción de falta de competencia por carencia de jurisdicción y al mismo tiempo la absolución de todas y cada una de las pretensiones, porque entre sí son excluyentes. En estos casos se ha reiterado que el litigio debe resolverse de fondo, encontrando fundadas o no las pretensiones del interesado.

De acuerdo a estas bases argumentativas se confirmará la absolución materia de apelación, y se revocará el numeral que declara probada la excepción de falta de competencia por carencia de jurisdicción".

V. RECURSO DE CASACIÓN

La parte actora con el recurso extraordinario, pretende según lo manifestó en el alcance de la impugnación, que esta Corporación CASE totalmente la sentencia del Tribunal y, en sede de instancia, revoque el fallo absolutorio de primer grado, para en su lugar condenar a la entidad accionada a todas las súplicas incoadas en la demanda inicial, proveyendo lo que corresponda por costas.

Para tal fin, con apoyo en la causal primera de casación laboral, contemplada en el artículo 60 del Decreto 528 de 1964, modificado por los artículos 23 de la Ley 16 de 1968 y 7° de la Ley 16 de 1969, formuló un cargo, que mereció réplica.

VI. CARGO ÚNICO

Acusó la sentencia impugnada por la vía indirecta, en la modalidad de aplicación indebida, respecto de los artículos "11 de la Ley 6a. de 1.945; 51 y 52 del Decreto 2127 de 1.945; 30 de la Ley 64 de 1.945; lo. del Decreto 797 de 1.949; 4 y 475 del Código Sustantivo del Trabajo; 8°, 25, 37, 38 y 39 del Decreto L. 2351 de 1.965; 10 del Decreto R. 1373 de 1.966; 3 de la Ley 48 de 1.968; 292 del Decreto 1333 de 1986; 42 de la Ley 11 de 1986; 176, 177, 194, 196, 197, 198, 200 a 213, 220, 228, 246 del Código de Procedimiento Civil, en relación con los artículos 1° de la Ley 6a de 1.945; 1, 2, 3, 4, 26. 27 y 43 del Decreto 2127 de 1.945; 5, 8, 11 y 40 del Decreto 3135 de 1.968; 6,7, 43, 51 y 100 del Decreto R. 1848 de 1.968; 8° de la Ley 171 de 1961; 1° de la Ley 65 de 1.946; 1° del Decreto 1160 de 1.947; 8, 13, 18, 127, 401 y 476 del Código Sustantivo del Trabajo; 51, 60, 61 y 145 del Código Procesal del Trabajo; 1613 y 1758 del Código Civil; los preceptos 37, 38, 40, 43, 47, 48 y 49 del Decreto 2127 de 1.945; 25, 53 y 125 de la Constitución Nacional; 76, 125, 192, 193, 197 (numerales 1, 3, 4 y 8) de la Constitución de 1886; 1, 2, 3 de la Ley 153 de 1.887".

Quebranto normativo que aseveró se produjo, como consecuencia de los siguientes errores ostensibles de hecho que cometió el fallador de alzada:

"1.- No dar por demostrado, estándolo, que la señora GILMA RUIZ DIAZ ostentó la calidad de trabajadora oficial, vinculada con la demandada mediante contrato escrito de contrato de trabajo, por lo menos entre el 17 de junio de 1978 (cuando lo celebró como consta al folio 320 del primer cuaderno) y el 30 de diciembre de 1994, cuando lo dio por terminado, por justa causa imputable a la demandada, y se produjo su retiro (folio 73 a 76, primer cuaderno).

2.- Dar por demostrado, contra toda evidencia, que la relación jurídica existente entre la accionante y la enjuiciada, estuvo regida por una relación legal y reglamentaria".

Expresó que los yerros fácticos que anteceden ocurrieron, por la inapreciación y errónea valoración de las siguientes pruebas:

"PRUEBAS NO APRECIADAS:

1.- Las confesiones contenidas en la respuesta en el libelo inicial de esta litis (folios 36 a 41).

2.- Convenciones colectivas de trabajo de folios 590 a 812.

PRUEBAS ERRONEAMENTE APRECIADAS:

2.- Testimonios de MIGUEL ANTONIO PALOMINO LOPEZ (folio 386), JAIRO HERNANDO MELO GUTIERREZ (folio 389 a 391), MARIA JUANA PARRA CAÑÓN (folios 382 a 384) y HERNANDO CAMARGO DUARTE (folios 378 a 380). Estos testimonios los presento conforme a la jurisprudencia de esa Sala acerca de la aplicación del artículo 7° de la Ley 16 de 1969 sobre pruebas no calificadas, con arreglo a la sentencia de casación laboral del 6 de octubre de 1972, casación de Luís Alberto Ramírez contra Sonolux.

3.- Resoluciones 19 de 1974 (folios 414 a 458); 02 de 1975 (folios 459 a 465) y 063 de 1977 (folios 466, 467), mediante las cuales la Junta Directiva de la Entidad demandada adoptó el Estatuto de Personal.

4.- La hoja de vida de la demandante (folios 45 a 369)".

Para la demostración del cargo, la censura propuso a la Corte el siguiente planteamiento:

"(.....) La naturaleza del vínculo jurídico que unió laboralmente a la demandante con la demandada corresponde al de trabajadora oficial derivado del contrato de trabajo escrito a término indefinido que se registra a folio 320 del cuaderno principal, el que da cuenta que la accionante fue contratada para desempeñar el cargo de Aseadora I., condición que se ratifica por la misma demandada mediante las certificaciones y constancias que obran en su hoja de vida (folios 45 a 369) y de las convenciones colectivas de trabajo, que corren entre los folios 590 a 812.

Asimismo, los estatutos de la demandada que se registran en las resoluciones 19 de 1974, 02 de 1975 y 063 de 1977, prevén la vinculación para el cargo de Aseadora como de trabajadora oficial.

Precisamente, en los folios 414 a 458 obra la resolución 19 del 20 de diciembre de 1974, mediante la cual se adoptó el estatuto de personal para los servidores del Instituto de Desarrollo Urbano, la que en su artículo 5° dispuso: <son trabajadores oficiales las personas que se vinculan al Instituto por medio de un contrato de trabajo y que pertenecen al grupo ocupacional Técnico Operativo de conformidad con la naturaleza del cargo>, *que es precisamente la situación que cubre y corresponde a la demandante, quien se vinculó mediante contrato de trabajo como se aprecia a folio 320 del cuaderno principal y que, además, perteneció al Grupo Ocupacional Técnico Operativo en condición de Aseadora.*

Con tan claras y copiosas pruebas demostrativas del carácter de trabajadora oficial que ostentó la demandante, es extraño que el Tribunal no haya asumido una conducta concordante con los medios de convicción que oportunamente se allegaron al plenario, como ha quedado reseñado, tergiversando su contenido, alcances y efectos cuando consigna en la sentencia atacada que <la función por ella desempeñaba no se ubica dentro de las propias de la construcción y sostenimiento de obras públicas, pues no es difícil entender que el objeto propio del cargo de aseadora reviste un propósito funcional muy distinto>.

Contrario a lo expresado por el Tribunal los medios de convicción examinados, necesariamente conllevan a demostrar que la demandante tenía en la entidad demandada el status de trabajadora oficial, no solamente porque así se lo brindaba el régimen estatutario vigente sino también porque así se infería de su indirecta vinculación al personal afecto a las obras públicas, lo que la ubicaba dentro de las dos excepciones a la regla general de la situación legal y reglamentaria.

Demostrado como está, a través de los medios hábiles de casación laboral, la existencia de los errores fácticos acusados en el ataque, de acuerdo con doctrina de la H. Sala, paso a referirme a los testimonios de MIGUEL ANTONIO PALOMINO LOPEZ (folio 386), JAIRO MELO GUTIERREZ (folios 389 a 391), MARIA JUANA PARRA CAÑÓN (folios 382 a 384) y HERNANDO CAMARGO DUARTE (folios 378 a 380), quienes dan la razón de la ciencia de su dicho, por haber sido compañeros de labores de la demandante y, en lo fundamental, son concordantes al expresar que la conocieron porque habían sido compañeros de labores en las obras públicas a cargo del Instituto demandado. Estas declaraciones, son convergentes, concordantes y refuerzan la prueba calificada demostrativa de la condición de trabajadora oficial que tuvo la demandante en la entidad demandada, con lo que se desquicia el aserto medular del fallo recurrido, al demostrarse en forma clara, contundente y palmaria los evidentes y ostensibles yerros fácticos en que incurrió el Tribunal en el fallo impugnado, lo cual debe conducir al quiebre de la sentencia en la forma pedida en el alcance de la impugnación".

VII. RÉPLICA

La entidad opositora solicitó de la Corte rechazar el cargo, por cuanto el status de la demandante frente a la administración depende del régimen jurídico del IDU, cuya naturaleza jurídica es la consagrada para los establecimientos públicos. Ello permite calificar el vínculo de la actora como empleada pública, por virtud de que para el año 1994 cuando finalizó su relación laboral, ya estaba en vigor el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá contenido en el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, y por tanto por regla general las personas que le prestan sus servicios

son empleados públicos, con excepción de aquellos que realicen actividades relacionadas con la construcción y el sostenimiento de obras públicas, situación última que la parte recurrente no logra demostrar con las pruebas denunciadas. Esto conduce a que el Tribunal acertó al confirmar la absolución materia de la apelación.

VIII. SE CONSIDERA

Primeramente es de recordar, que de conformidad con lo normado en el artículo 7° de la ley 16 de 1969, que modificó el 23 de la ley 16 de 1968, el error de hecho para que se configure es indispensable que venga acompañado de las razones que lo demuestran, y a más de esto, como lo ha dicho la Corte, su existencia aparezca notoria, protuberante y manifiesta.

Pues bien, vista la motivación de la sentencia impugnada, el Tribunal para confirmar la absolución impartida por el Juez de primer grado, en esencia, se fundó en lo siguiente: (I).- Que el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU es un establecimiento público del orden Distrital, y por consiguiente por regla general sus servidores son empleados públicos, excepto aquellos que se dediquen a la construcción y sostenimiento de obras públicas, quienes tendrán la calidad de trabajadores oficiales, conforme lo dispuesto en el Decreto 3135 de 1968 art. 5°, Decreto Reglamentario 1848 de 1969 y los Decretos 1333 de 1986 y 1421 de 1993; (II).- Que los estatutos del IDU en principio determinan la naturaleza de los cargos o empleos, dado que la desvinculación de la actora, que se produjo el 30 de diciembre de 1994, fue antes de que se profiriera la sentencia de inexequibilidad C-484 de 1995, que declaró inconstitucional el aparte del Decreto 3135 de 1968 que facultaba a los establecimientos públicos para determinar en sus estatutos las actividades que eran susceptibles de desempeñarse a través de un contrato de trabajo; (III).- Que si bien es cierto, los estatutos del IDU, resoluciones Nos. 19 de 1974, 02 de 1975 y 063 de 1977 emanadas de su Junta Directiva, señalaban que son <trabajadores oficiales> quienes pertenezcan al Grupo Ocupacional Técnico Operativo del cual hace parte el cargo de "Aseadora I", que era el puesto de trabajo de la actora, también lo es, que esa clasificación y naturaleza de empleos fue afectada con la expedición del régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá contemplado en el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, aplicable al presente asunto, que volvió a la regla general de que los vinculados *"ostentan la calidad de empleados públicos, exceptuando que la labor estuviera destinada a la construcción o el sostenimiento de obras públicas, caso en el cual sería considerado como trabajador oficial"*; (IV) Que las funciones de aseadora que cumplió la accionante, no tienen relación alguna o no son propias de las de construcción o el sostenimiento de obras públicas, ni a la labor que desarrolla el IDU, y por tanto su cargo no encaja dentro de los exceptuados, y (V) Que de acuerdo a lo precedente, para el momento de la desvinculación de la entidad, la demandante por *"expresa disposición legal y por regla general"* era empleada pública, lo cual lleva a despaçar desfavorablemente las súplicas incoadas.

Para derruir las anteriores inferencias, el recurrente en este cargo orientado por la vía indirecta, propone dos errores de hecho dirigidos a demostrar, que a contrario de lo sostenido por el ad quem, la demandante mantuvo su calidad de <trabajadora oficial>, al menos desde el 17 de junio de 1978 cuando celebró contrato de trabajo con el IDU y hasta el 30 de diciembre de 1994, cuando ocurrió el retiro, lo que trae como consecuencia que la relación jurídica existente entre las partes no estuvo regida por una relación legal y reglamentaria. Para tal efecto, denunció la falta de apreciación de las confesiones contenidas en la respuesta a la demanda inicial, como de las convenciones colectivas de trabajo, al igual que la errónea valoración de la hoja de vida de la demandante, las resoluciones que adoptaron los estatutos de la entidad convocada al proceso y la prueba testimonial.

Planteadas así las cosas, bajo la órbita de lo fáctico, debe la Sala decir que ninguna de las piezas procesales o pruebas acusadas, logran desvirtuar lo concluido por el Juez de apelaciones, ni demuestran los yerros fácticos enrostrados, por lo siguiente:

1.- Respecto de la contestación a la demanda genitoria obrante a folios 36 a 41 del cuaderno del Juzgado, la verdad es que, no contiene confesión sobre la condición de trabajadora oficial de la actora, ya que si bien la accionada admitió que prestó servicios de *"Aseadora I, División Servicios Generales, Subdirección Administrativa del Instituto de Desarrollo Urbano"*, también adujo que lo hizo a través de una vinculación de carácter legal y reglamentaria siendo <empleada pública>; además argumentó que el desempeño de las funciones que esa servidora cumplió, no estaban relacionadas directamente con el mantenimiento y sostenimiento de obras, habiendo ejecutado la labor de aseadora dentro de las instalaciones del Instituto. Lo que significa, que no se configura la omisión probatoria que se endilga en torno a esta pieza procesal.

2.- A la Sala no le merece ningún reproche, el hecho de que el Juzgador de segundo grado, no hubiera apreciado las convenciones colectivas de trabajo visibles a folios 590 a 812 ibídem, si se tiene en cuenta que no era del caso su análisis, al considerar la alzada que la demandante era <empleada pública>, y por consiguiente no se le aplicaría ese estatuto convencional.

3.- En lo que tiene que ver con las resoluciones 19 de 1974 (folios 414 a 458), 02 de 1975 (folios 459 a 465) y 063 de 1977 (folios 466 y 467), mediante las cuales la Junta Directiva del IDU adoptó el Estatuto de Personal, fueron apreciadas correctamente, por virtud de que el Tribunal no distorsionó su contenido. Tan es así que en ningún momento desconoció que el cargo desempeñado por la accionante de *"Aseadora I"*, pertenecía al Grupo Ocupacional Técnico - Operativo, que conforme a ese estatuto debe ser desempeñado por trabajadores oficiales, que es exactamente lo que extrajo de esas documentales.

Lo que sucede, es que la Colegiatura a reglón seguido, puso de presente que la clasificación de empleos del establecimiento público del orden Distrital demandado contemplada en las citadas resoluciones, quedó afectada con la expedición del *"Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, el Ministerio de Gobierno dictó el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá"*, donde en el artículo 125 consagró *"que por regla general los vinculados ostentaban la calidad de empleados públicos, exceptuando que la labor estuviera destinada a la construcción o el sostenimiento de obras públicas, caso en el cual sería considerado como trabajador oficial"*. Que en estas condiciones, por expresa disposición de ese mandato legal y por regla general, la naturaleza del cargo que desempeñó la demandante hasta el 30 de diciembre de 1994 *"era como empleada pública"*; conclusión relativa a la aplicación de ese Decreto que la censura dejó libre de ataque y, por tanto mantiene en pie la

sentencia impugnada, dada la presunción de acierto y legalidad que caracteriza toda decisión judicial.

4.- Respecto a la documental que hace parte de la hoja de vida de la demandante que aparece a folios 45 a 369 del cuaderno principal, cabe anotar, que el censor hace énfasis de manera genérica a "*certificaciones y constancias que obran en su hoja de vida*", pero sin identificar su folio o contenido, lo cual no permite su análisis.

De esa documental la única que se identificó fue la correspondiente al "*CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO A TERMINO INDEFINIDO*" suscrito entre las partes el 17 de junio de 1978 para el cargo de "*ASEADORA I*", visible a folio 320 ídem, y la Sala al remitirse a esa prueba encuentra que para nada cambia la decisión recurrida, habida consideración que, como lo ha sostenido esta Corporación, es la propia ley, y no las partes, la que determina la naturaleza del vínculo laboral de los servidores distritales, que, como se dijo precedentemente, por regla general son empleados públicos. Esto significa que la copia del contrato de trabajo aportado no tiene la aptitud para establecer en esos eventos la condición jurídica de trabajador oficial. Al respecto, cabe traer a colación lo dicho por la Sala en sentencia de 18 de marzo de 2003 radicación 20173, reiterada en casación del 6 de julio de 2011 radicado 38805, en la que puntualizó:

"La circunstancia de que la entidad demandada haya aportado la copia de un contrato de trabajo en nada podía modificar la decisión impugnada, puesto que la definición de la relación personal de servicio con la administración pública corresponde al legislador y no a las partes".

Y en sentencia de 5 de febrero de 2008 radicación 31.678, la Corte sobre este puntual aspecto, razonó diciendo:

"(...) Al margen de esa contradicción lógica, se tiene que la posición del Tribunal de negarle vocación a esa documental para ver de establecer la calidad de trabajador oficial, como que esa determinación está reservada a la ley, de modo que ni la convención colectiva de trabajo, ni el contrato de trabajo, ni la voluntad del empleador tienen aptitud para perfilar tal condición jurídica, se corresponde, a plenitud, con la orientación doctrinaria que, al respecto, ha consolidado esta Sala de la Corte. Así, por ejemplo, en sentencia de 3 de noviembre de 2000 (Rad. 14.140), expresó:

<...Ya ha tenido oportunidad de manifestar esta Sala, que la facultad de fijar la categoría de los empleos públicos, aún antes de la expedición del decreto 1333 de 1986, es exclusiva del legislativo, en todos los órdenes territoriales. Sólo pudiendo, las Asambleas y Concejos, en lo que respecta a los departamentos y municipios y dentro de los cánones legales, regular la categoría de los empleos de los entes descentralizados territoriales a través de los estatutos de personal, pero no la categoría de los empleados vinculados directamente con el ente territorial, como lo es el actor.

En sentencia del 29 de enero de 1997, dijo esta Corporación en caso similar y que para el presente asunto resulta pertinente:

'Bajo el régimen constitucional y legal vigente en 1986 solo el legislador podía establecer la categoría de los empleos públicos. Así surge del artículo 76 de la Constitución de 1886 y así se desarrolló este mandato constitucional, como ocurrió con la expedición del artículo 1o. de la ley 6a. de 1945 reglamentado por el artículo 4o. del decreto 2127 del mismo año; el artículo 5o. del decreto legislativo 3135 de 1968; y el propio artículo 292 del decreto 1333 de 1986 que igualmente tiene fuerza de ley por ser emanación de precisas facultades pro-tempore cedidas por el Congreso al Ejecutivo'.

'La facultad de fijar la categoría de los empleos públicos como facultad exclusiva del Congreso se refería a todos los órdenes territoriales y desde luego a las entidades descentralizadas (nacionales o regionales). Ni los departamentos a través de las Asambleas ni los Municipios por medio de los Concejos Municipales podían fijar la categoría de los empleos públicos. En el orden municipal, así como en el orden Departamental, los Concejos Municipales y las Asambleas podían, sometidos a la ley, regular la categoría de los empleos de los entes descentralizados territoriales a través de los estatutos de personal, pero no la categoría de los empleados vinculados directamente con el ente territorial. Por fuera de lo anterior, ni los Alcaldes ni sus funcionarios tenían tal atribución clasificatoria de los empleos públicos' (rad. 9281).

De manera que no son el Concejo Municipal, ni el Alcalde, ni, mucho menos, la Convención Colectiva, las vías pertinentes para establecer la connotación del vínculo del actor con la administración municipal>".

5.- En lo que tiene que ver con la prueba testimonial, que para el Tribunal no logra demostrar que la demandante desarrolló actividades tendientes a la construcción y sostenimiento de una obra pública, no es posible abordar su estudio por no estar demostrado previamente alguno de los yerros fácticos con prueba calificada en casación laboral, esto es, el documento auténtico, la confesión judicial o la inspección judicial, de conformidad con la restricción legal consagrada en el artículo 7° de la Ley 16 de 1969.

6.- Adicionalmente, conviene anotar, frente a la alegación de la censura consistente en que, la labor de aseo que desempeñó la actora está enmarcada dentro de los cargos de la excepción a la regla general, dada la relación que existe por el objeto social o fin propio que tiene el Instituto de Desarrollo Urbano con la construcción o sostenimiento de obras públicas, que tal como lo dejó asentado la Sala en procesos análogos seguidos contra la misma entidad, no son las <funciones> que cumple el IDU sino las que ejerce el servidor oficial el criterio que impera para demostrar que esa actividad en específico está directamente relacionada con la construcción y sostenimiento de obras públicas de que habla la ley. Es así que en sentencia del 28 de septiembre de 2010 radicado 35571, se dijo:

"(.....) Con todo, la postura de la Sala ante procesos judiciales con perfiles fácticos y jurídicos semejantes al que ahora concita su atención, ha sido pacífica, en señalar que, a partir de la naturaleza de establecimiento público atribuida a la entidad accionada, que el impugnante no cuestiona, las personas que les prestan sus servicios son empleados públicos, con excepción de quienes laboran en actividades de construcción o sostenimiento de obras públicas, sin que sea de la mayor trascendencia que la misma tenga como razón de su existencia, o como una de sus

funciones, la construcción o el sostenimiento de obras públicas, puesto que, tratándose de un establecimiento público, es la actividad ejecutada por el servidor oficial el criterio que impera, en aras de dilucidar la naturaleza jurídica de su vinculación. En sentencia de 23 de febrero de 2007, radicación 28209, lo dejó asentado la Sala, en los siguientes términos:

<Combate, inicialmente, el censor el anterior argumento, señalando que en el proceso está demostrado que el demandante laboraba en una actividad relacionada con la construcción y sostenimiento de obras públicas, por ser ésta la función que cumple el IDU, en tanto que, según el Acuerdo 19 de 1972, por el cual fue creado, su objetivo fundamental es atender la ejecución de obras públicas de desarrollo urbano dentro del plan general de desarrollo y los planes y programas sectoriales.

Sin embargo, ha sostenido la jurisprudencia de esta Sala que no es el acto por medio del cual se vincula el servidor con la administración, el que determina la naturaleza jurídica de su relación de trabajo, sino las labores desempeñadas en la construcción y sostenimiento de obras públicas, en entidades descentralizadas como la demandada, las que definen su clasificación excepcional como trabajador oficial.

No resulta suficiente para acreditar tal circunstancia que la entidad para la cual se labora o la sección en que se presten los servicios, tenga por objeto social o fin propio de su creación, la construcción o sostenimiento de obras públicas, pues no puede decirse que todos sus servidores ejercen este tipo de labores, como no podría afirmarse, con base en esta sola circunstancia, que las funciones de Auxiliar de Censos I de la Sección de Factorización y Censos, División de Valorización, Subdirección Financiera, eran las propias de un trabajador oficial, como lo hace la censura.

Al respecto dijo la Sala en sentencia del 30 de noviembre de 2000 (Rad. 14568), que resulta pertinente para lo que se viene hablando:

‘Al distinguir entre quienes tienen la calidad de empleados públicos y quienes la calidad de trabajadores oficiales dispone el inciso 1º del artículo 5º del Decreto 3135 de 1968: "Las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales..."’

‘Diferencia que en lo sustancial repite el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986, cuyo inciso 1º es del siguiente tenor: "Los servidores municipales son empleados públicos; si embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales..."’

‘Las normas aluden exclusivamente a los trabajadores de construcción y sostenimiento de obras públicas, no, como señala la acusación, a aquellos que desempeñan funciones relacionadas con la construcción y sostenimiento de obra pública’.

‘Pero aún si se pasara por alto ese planteamiento, habría de concluirse que las funciones desempeñadas por la actora no necesariamente tenían que ubicarse dentro de las de construcción y sostenimiento de obra pública, toda vez que los menesteres que se predicen como relacionados con esas labores eran la elaboración y conservación de planos. En ese orden de ideas debe recordarse que esta Sala en sentencia de 22 de agosto de 1985 acotó: "Sin embargo, no todos aquellos que presten una especie de colaboración para construir o mantener obras públicas pueden calificarse como trabajadores oficiales, a la luz del artículo 5º, porque si así lo fuere, casi todos los servidores de la administración llegarían a ostentar aquella calidad jurídica, desde los más altos funcionarios, como los ministros o secretarios del ramo, gerentes de establecimientos públicos o jefes de departamentos administrativos que construyan obras públicas, hasta el personal auxiliar de inferior categoría de aquellas oficinas, agencias o entidades gubernamentales, con lo cual la excepción a este respecto, consagrada por el precepto aludido, llegaría a convertirse en la práctica en regla general. O sea que el intérprete que tal criterio sostuviera habría olvidado que las excepciones previstas por el legislador tienen sentido y alcances restringidos o específicos, precisamente por apartarse del criterio amplio, genérico o corriente, sentado por la ley como principio general’.

De la anterior transcripción se colige que el concepto de trabajadores de construcción o mantenimiento de obra pública admite zonas crepusculares o fronterizas, en las cuales se pueden presentar dudas válidas, al menos en lo que concierne a la posible mala fe de las entidades empleadoras, respecto a si las labores asignadas a un empleado son o no de construcción o mantenimiento de obra pública, tal como ocurre con la impugnante en el recurso extraordinario>.

Conforme a lo anterior, no cabía deducir al Tribunal la calidad de trabajador oficial del actor de los fines propios de la entidad demandada, para los cuales fue creada por medio del Acuerdo 19 de 1972, por lo que no incurrió en los yerros que lo acusa la censura".

En definitiva, encuentra la Corte que el Juez Colegiado valoró de manera razonada el caudal probatorio, conforme a la libre apreciación de las pruebas que consagra el artículo 61 del C. P. del T. y de la S.S., y por ende no pudo cometer ninguno de los errores de hecho atribuidos por la censura.

Por consiguiente, el cargo no prospera.

De las costas del recurso extraordinario, como la acusación no salió triunfante y hubo réplica, serán a cargo de la demandante recurrente, en la suma de dos millones ochocientos mil pesos (\$2.800.000,00) M/CTE., la cual será incluida en la liquidación de costas que para tal efecto practique la Secretaría.

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, NO CASA la sentencia proferida el 30 de mayo de 2008, por la Sala Laboral de Descongestión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en el proceso adelantado por GILMA RUIZ DÍAZ contra el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU.

Costas del recurso de casación como se indicó en la parte motiva.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE

CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE

JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ
GUSTAVO JOSE GNECCO MENDOZA
FRANCISCO JAVIER RICAURTE GOMEZ

ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERON
LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
CAMILO TARQUINO GALLEG0

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:29:48