

*Proceso: Ordinario Laboral*  
*Demandante: Pablo Antonio Ballesteros*  
*Demandado: INCODER y Otros*  
*Apelación: Sent. 13 de julio de 2018*  
*Proyecto discutido y aprobado mediante Acta No. 033.*

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**  
**SALA CIVIL FAMILIA LABORAL**

**Magistrado Ponente:**  
**GILBERTO GALVIS AVE**

Florencia -Caquetá-, primero (01) de junio de dos mil veintitrés (2023).

Ref. Ordinario Laboral formulado por PABLO ANTONIO BALLESTEROS DELGADO en contra del INCODER EN LIQUIDACIÓN, MUNICIPIO DE FLORENCIA Y DNE hoy SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES. Rad. No. 18001-31-05-002-2010-00461-01.

Resuelve la Sala, el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia – Caquetá, el 13 de julio de 2018, dentro del proceso Laboral de Pablo Antonio Ballesteros contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, la Universidad de la Amazonía, el Municipio de Florencia Caquetá, y la Dirección Nacional de Estupefacientes hoy Sociedad Activos Especiales.

**1. ANTECEDENTES**

Obrando por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, el señor Pablo Antonio Ballesteros, presentó demanda ordinaria laboral de primera instancia contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-

INCODER, la Universidad de la Amazonía, el Municipio de Florencia Caquetá, y la Dirección Nacional de Estupefacientes, para que previo al trámite pertinente se declare que entre las partes existió un contrato de trabajo a término indefinido, el cual terminó por causa imputable al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, la Universidad de la Amazonía, el Municipio de Florencia Caquetá, y la Dirección Nacional de Estupefacientes. Como consecuencia de lo anterior, pidió que se condene al pago cesantías por el tiempo laborado, correspondiente a once años (\$111.682.999), vacaciones (\$4.653.458), prima de servicios (\$4.615.000), así como la indemnización por despido sin justa causa (\$6.922.350) y la indemnización moratoria consagrada en el artículo 65 del C.S.T., por la no cancelación de los emolumentos reclamados a la terminación del contrato.

Como fundamento fáctico de sus pretensiones relacionó los hechos sintetizados por la Sala así: i) Que estuvo encargado de cuidar y administrar el predio denominado El Puerto, ubicado en la vereda San Martin de Caldas o Santo Domingo, jurisdicción del municipio de Florencia, Caquetá, desde el 10 de diciembre de 1998, después de que el anterior mayordomo lo abandonara por amenazas contra su vida, predio que había sido ocupado por la Dirección Nacional de Estupefacientes; ii) Que el 30 de marzo de 2000, le informaron mediante oficio No. 2358, que por orden de la Subdirección de Bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el encargado sería el señor Gustavo Giraldo Ramírez, guardando silencio en cuanto a su situación laboral, por lo que, continuó su labor como administrador mayordomo cuidandero; iii) Que el 29 de septiembre de 2003 la Dirección Nacional de Estupefacientes asignó en depósito provisional el predio a la Universidad de la Amazonía, renovando el cargo del señor Gustavo Giraldo Ramírez, guardando nuevamente silencio frente a su situación, pese al conocimiento que tenían las entidades en mención sobre su vinculación; iv) Que mediante

Resolución No. 1372 del 21 de octubre de 2003, la Universidad de la Amazonía, aceptó el deposito provisional referido, para lo cual se levantó la respectiva acta de legalización, con fecha 11 de noviembre de esa anualidad, en la que se consignó que Pablo Antonio Ballesteros, era el administrador de la misma; v) Que el 14 de marzo de 2004 la Universidad suscribió contrato de arrendamiento con el Fondo Ganadero del Caquetá, sin decir nada sobre su situación laboral, contrato que terminó el 11 de mayo de 2004; vi) Que mediante Resolución No. 0007 de 2006, la Dirección Nacional de Estupefacientes, asigna entre otros bienes la hacienda El Puerto, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER-, previa extinción de dominio que se hizo a favor del Estado, por lo que la Universidad levantó acta de entrega, indicando que a él siempre se le ha considerado el administrador, mayordomo cuidandero del inmueble en mención; vii) Que el 16 de diciembre de 2006, la Universidad y el INCODER levantaron acta del recibo de unos predios, declarándose a paz y salvo, teniéndolo a él como la persona encarga de administrar y cuidar la hacienda; viii) Que ha insistido ante el INCODER para que se le cancelen sus derecho laborales, sin obtener respuesta positiva; ix) Que como la Administración Municipal recibió del INCODER el predio, considera que ésta ha asumido todas las obligaciones laborales que se hubiesen creado por concepto de administración y cuidado del bien inmueble; x) Que como salario no se pactó ninguna suma de dinero, pero se considera que podría devengar para sus inicios, la suma de un millón mensual, salario que debe ser incrementado de acuerdo al aumento del salario mínimo para cada año; xi) Que ejecutó la labor de manera personal, atendiendo las instrucciones de los respectivos directores de los entes que tuvieron a su cargo el predio; xii) Que la relación contractual se mantuvo por el término de once años, hasta que el 19 de noviembre de 2008 donde el INCODER le informó que se señaló fecha para diligencia de entrega material del inmueble en mención, previa firma del inventario, entendiéndose que

hasta la fecha estuvo bajo la subordinación del ente; xiii) Que el INCODER le informó que el predio fue entregado a 50 familias beneficiarias del subsidio integral de tierras, con lo cual se produjo su despido, sin que eso fuera justa causa y hasta la fecha no le han cancelado los emolumentos salariales adeudados.

## **2. ACTUACIÓN PROCESAL**

### **2.1 Actuaciones procesales relevantes:**

Repartido el expediente al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, mediante auto adiado el seis (06) de diciembre de 2010 admitió a trámite la demanda y ordenó la notificación a las partes convocadas por el extremo pasivo, así mismo dispuso notificar al Agente de Ministerio Público, representado en el presente caso por el Personero Municipal y el Procurador Regional de conformidad con el artículo 74 del C. P. T.

Surtido el trámite correspondiente de notificación, a través de su apoderado judicial el Municipio de Florencia, contestó la demanda, tuvo como cierto el hecho 18, correspondiente al otorgamiento de poder; manifestó que el 12 era parcialmente cierto, pues si bien el INCODER transfirió a título gratuito el bien, ello no significaba que asumiera obligaciones laborales; frente a los hechos restantes los tuvo como no ciertos y que debían ser probados; se opuso a la totalidad de las pretensiones, afirmando que nunca reconoció al demandante como trabajador, y que por el contrario, inició proceso de lanzamiento contra este por ocupación de hecho sobre el bien.

Con base en tal postura propuso las excepciones denominadas: i) falta de legitimación en lo pasivo; ii) inexistencia del vínculo laboral, y; iii) genérica.

Al descorrer traslado de la acción, el INCODER señaló que el hecho 9 era parcialmente cierto, frente a los hechos restantes señaló no constarle o no ser ciertos y tuvo como cierto el 18; se opuso a la todas y cada una de las pretensiones, señalando que entre las partes nunca existió vínculo contractual.

Con fundamento en tal postura propuso las excepciones denominadas: i) prescripción; ii) cobro de lo no debido; iii) inexistencia de la obligación; iv) el no tener derecho no genera prestación alguna; v) buena fe, vi) pago total de la obligación y; vii) falta de título y causa del demandante.

La Universidad de la Amazonía a través de su apoderado judicial, contesto la demanda en los siguientes términos, tuvo como no ciertos los hechos 5, 9 y 15, frente a los restantes aseguro no constarle y que deberían ser probados; se opuso a todas y cada una de las pretensiones.

Bajo tal postura propuso las excepciones previas: i) falta de agotamiento de la reclamación administrativa; ii) falta de integración del litisconsorcio necesario; y las de mérito denominadas: i) prescripción; ii) falta de legitimación en la causa por pasiva; iii) inexistencia de vínculo laboral; e, iv) inexistencia de sustitución patronal.

Una vez agotado el emplazamiento de la Dirección Nacional de Estupefacientes, se dispuso nombrar curador para la Litis, para el efecto mediante acta del 6 de febrero de 2013 se posesionó la togada Martha Cecilia Vaquiro; acto seguido se pronunció sobre los hechos de la

demanda manifestando que no le constaban y que deberían probarse; en relación a las pretensiones se atuvo a lo que resultara probado.

El 28 de febrero de 2013 se realizó la audiencia de conciliación o primera de trámite, a la cual no asistieron las entidades de demandadas y se aplicó la sanción prevista en el artículo 77 del C.P.T y S.S., declarando fracasada la etapa de conciliación; acto seguido resuelve las excepciones previas denominadas *falta de agotamiento de la reclamación administrativa* *falta de agotamiento de la reclamación administrativa* y *falta de integración del litisconsorcio necesario*, excepciones que se declararon no probadas en atención a que si bien la reclamación administrativa realizada a la universidad no fue enunciada en la pruebas si fue allegada por la parte actora; frente a la falta de integración del litisconsorcio necesario, señaló que no obraba en el proceso prueba de la relación que tenía con los señores Gustavo Giraldo Ramírez, el Fondo Ganadero del Caquetá y Alexander Ome, aunado a ello que por tratarse de una obligación de carácter solidario se estaba ante un litisconsorcio facultativo. En la misma diligencia agotó la etapa de saneamiento y fijación del litigio, se decretaron como pruebas las aportadas en la demanda y contestación, así como los testimonios de los señores Fabio Llanos, Elkin Anturi, Luis Eduardo Torres García, María Yenny Fajardo y el interrogatorio del señor Pablo Antonio Ballesteros.

El 10 de abril de 2013 se realizó la segunda audiencia de trámite, donde se recepcionaron los testimonios de los señores Fabio Llanos y Elkin Antury, y se practicó el interrogatorio del actor.

El 16 de abril de 2013 la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación, presentó solicitud de incidente de nulidad, argumentando que se incurrió en nulidad desde la notificación del auto admisorio de la demanda, ya que se envió a una dirección errada, por lo que, nunca se

notificó a la entidad y que solo conoció del proceso cuando el juzgado remitió oficio solicitándole allegar copia de la Resolución del 3 de noviembre de 1998, entre otros.

El 23 de abril de 2013, se ordenando dar trámite al incidente y correr traslado a las partes para que se pronunciaran sobre lo resuelto.

A su vez, la Universidad de la Amazonía el 27 de mayo de 2013, elevó solicitud de nulidad a partir del auto del 28 de febrero de 2013 inclusive, por medio del cual, el juzgado resolvió declarar no probada la excepción previa de falta de agotamiento de la reclamación administrativa; adujo que el juzgador no tuvo en cuenta que la demanda se presentó el 28 de octubre de 2010 y la reclamación se dio solo hasta el 26 de noviembre de dicha anualidad, por lo que, a la presentación de la demanda no se había agotado la reclamación administrativa, y por tal razón, no aparecía relacionado en el acápite de pruebas del libelo de la demanda; que el documento con el cual se demuestra el agotamiento de la reclamación fue irregularmente aportado al proceso, y por tanto, no podía ser valorado al tenor de lo dispuesto en el inciso final del artículo 29 de la Constitución Política en armonía con lo dispuesto en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, el cual dispone que *“toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso”*; señaló que la reclamación administrativa se debía realizar antes de la presentación de la demanda, requisito que no agotó el actor, razón por la cual, considera se trasgredió su derecho al debido proceso y en consecuencia solicitó la declarar la nulidad.

En auto del 20 de junio de 2013 el juez a quo, al resolver las solicitudes de nulidad propuestas por la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Universidad de la Amazonía, por indebida notificación y por la falta de reclamación administrativa, respectivamente, dispuso negar la nulidad

propuesta por la primera, en razón a que se agotaron todos los medios para notificarla y que inclusive se le nombró curador para la Litis; frente a lo propuesto por la Universidad de la Amazonía señaló que efectivamente la prueba de la reclamación fue allegada después de la presentación de la demanda y al ser considerado la prueba como ilegal, declaró la nulidad desde el auto admisorio de la demanda frente a la Universidad de la Amazonía, ordenando desvincularla y continuar el proceso con los restantes demandados.

La decisión fue objeto de recurso por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, en consecuencia, en auto del 18 de julio de 2013 el juzgador revocó la decisión objeto de recurso y ordenó decretar la nulidad de lo actuado a partir del auto que señaló fecha y hora para llevar a cabo la primera audiencia de trámite.

En vista de lo resuelto en precedencia, la Dirección Nacional de Estupefacientes contestó la demanda, tuvo como no ciertos los hechos 1, 2, 4, 7 y 17, señaló que eran ciertos el 3, 6, 8 y 9. Frente a los demás, aseguró no ser ciertos o no constarle, por lo que debían ser probados; se opuso a todas y cada una de las pretensiones asegurando que entre las partes no existió contrato de trabajo.

Bajo tal postura, propuso las excepciones previas de: i) prescripción de los derechos laborales; ii) falta de prueba de la calidad en la cual se cita a la demandada Dirección Nacional de Estupefacientes; iii) falta de legitimación en la causa por pasiva; y, iv) falta de legitimación en la causa por activa, así como las excepciones de mérito denominadas: i) inexistencia de la relación laboral; ii) inexistencia de la obligación; iii) inexistencia de responsabilidad solidaria; iv) falta de legitimación en la causa por pasiva; v) ) falta de legitimación en la causa por activa; vi)



ausencia de solidaridad por la no configuración de la sustitución patronal; y la vii) innominada.

El 22 de agosto de 2013 se realizó la primera audiencia de trámite, se declaró fracasada la etapa de conciliación, se decretaron las pruebas solicitadas por el Departamento Nacional de Estupefacientes y se resolvieron las excepciones previas propuestas por el Departamento Nacional de Estupefacientes, declarándolas no probadas, decisión contra la cual, se interpuso recurso de apelación. Decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Superior de este Distrito Judicial, mediante providencia del 27 de enero de 2017.

El 15 de noviembre de 2017 se llevó a cabo la segunda audiencia de trámite, se agotó el saneamiento, advirtiendo que hacía falta la notificación del Ministerio Público, por lo que, fue suspendida la audiencia y se ordenó la notificación; acto procesal que se surtió el 27 de noviembre de 2017.

El 20 de febrero de 2018 se continuó la segunda audiencia de trámite en la cual se agotó el saneamiento y fijación del litigio; se decretaron como pruebas la documentales aportadas en la demanda y en la contestación de cada una de la accionadas; así mismo, se decretaron los testimonios de los señores Fabio Llanos, Elkin Anturi, Manuel Cruz Córdoba, Jaime Vanegas Salas y Humberto Pacheco, se negó el interrogatorio de los representantes legales de las entidades de conformidad a la previsión del artículo 199 del C. G. P., y se decretó el interrogatorio del señor Pablo Antonio Ballesteros.

El 1 de junio de 2018 se realizó la tercera audiencia de trámite en la cual se practicó el interrogatorio del señor Pablo Antonio Ballesteros; se recepcionaron los testimonios de los señores Manuel Cruz Córdoba,

Elkin Anturi y Fabio Llanos Ballesteros; se clausuró el debate probatorio, se presentaron los alegatos de conclusión y se fijó fecha para proferir el fallo correspondiente.

### **3. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Segundo Laboral el Circuito de esta ciudad, mediante sentencia calendada el trece (13) de julio de 2018, resolvió negar todas y cada una de la pretensiones de la demanda, y en su lugar, declarar probadas las excepciones de *falta de legitimación por pasiva, inexistencia del vínculo laboral*, propuestas por el Municipio de Florencia y *cobro de lo no debido, inexistencia de la obligación, el no tener derecho o genera prestación alguna, buena fe, falta de título y de causa del demandante*, propuestas por el INCODER, hoy PAR INCODER EN LIQUIDACION, y las de *inexistencia de la relación laboral, inexistencia de la obligación, falta de legitimación en la causa por pasiva*, propuestas por la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, hoy Sociedad de Activos Especiales; condenó en costas a la parte actora y a favor de los demandados.

Previa referencia de los antecedentes, resumen de los hechos, pretensiones y declaraciones, actuación del juzgado, pruebas obtenidas y consideraciones previas, el fallador de primer grado realizó una breve exposición de los elementos constitutivos del contrato de trabajo, precisando que las pruebas aportadas por el actor, entre la cuales se encontraron los testimonios de los señores Manuel Cruz Córdoba, Elkin Anturi Correa y Fabio Llanos Bustos, de los cuales no puedo advertir quien era el empleador del demandante, ni quien le daba órdenes; de igual manera, hizo alusión al interrogatorio rendido por el demandante, quien manifestó que el INCODER nunca le asignó funciones y que tampoco recibió órdenes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, que el señor Gustavo Giraldo le pidió que fuera a cuidar la hacienda y

no le dijo horario, que él no le rendía cuentas a nadie, ni recibía órdenes de ninguna persona, tampoco pedía permiso, cuando iba a realizar alguna diligencia.

Luego de analizadas en conjunto las pruebas y valoradas a la luz de la sana crítica, indicó que la subordinación que se pretendía demostrar en el asunto, indicativa de la existencia de un contrato, no existió; adujo que de lo dicho por los deponentes y en especial en el interrogatorio que absolvió el demandante, de cual resaltó, contiene hechos confesos según los requisitos previstos en el artículo 195 del C.P.C. hoy 191 C.G.P., al tener capacidad para hacerla y versar sobre hechos que producen consecuencias jurídicas adversas al confesante y favorecen a la parte contraria, comoquiera que allí manifestó que quien lo contrató fue el señor Gustavo Giraldo, que nada tiene que ver con las entidades demandadas y que nunca le asignaron funciones, ni recibió órdenes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, ni del Municipio de Florencia, ni del INCODER; que los deponentes únicamente coincidieron en que el actor era el administrador de la finca, pero ninguno sabía si tenía algún jefe, si recibía órdenes de alguien o si obtenía pago por ello.

En armonía con lo expuesto, afirmó que no se cumplen dos de los requisitos esenciales para declarar la existencia de un contrato de trabajo, como son la subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador y el salario como retribución del servicio, por lo que concluyó que, el demandante ejercía actividades de manera autónoma, tanto así que tenía libertad para contratar mayordomos o ayudantes, como lo hizo con el señor Fabio Llanos a quien le pagaba un salario mínimo y este dinero lo obtenía del producto de ordeño del ganado, según lo confesó en el interrogatorio.

De igual manera, señaló que la prueba documental obrante en el proceso tampoco es indicativa de la existencia de un contrato de trabajo entre las entidades demandadas y el actor, pues lo único que se puede advertir es que si bien habitó en la Hacienda el Puerto y ejercía algunas actividades de explotación del bien, ello per se, no es demostrativo de la existencia de un contrato de trabajo, pues nunca estuvo sometido a subordinación de ninguna entidad o persona, ni se le canceló un salario como retribución del servicio, elementos exigidos por el artículo 23 del C.S.T. como configurativos de un vínculo contractual, y bajo ese orden de ideas, declaró probadas las excepciones propuestas.

#### **4. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN**

Inconforme con la decisión el apoderado judicial del extremo demandante interpuso recurso de apelación, al considerar que de la documental allegada con la demanda, el cargo ejercido por el demandante como administrador de la Hacienda El Puerto ubicada en el municipio de Florencia, Caquetá obedecía a la designación que se hace por el depositario provisional Gustavo Giraldo Ramírez a quien le había sido asignado dicho predio por orden de la subdirección de Bienes de la Dirección de Estupefacientes. Aseveró que, el ejercicio de dicho cargo tuvo aval de la entidad en mención ya que la misma tenía conocimiento de la labor y del cuidado que ejercía el demandante en el predio; afirmó que la subordinación al inicio de la relación laboral la ejercía el señor Gustavo Giraldo ya que era el delegado de la entidad en calidad de depositario provisional, que para todos los efectos legales del predio era quien representaba a la entidad y le impartía ordenes al señor Pablo Antonio Ballesteros.

Señaló que, en lo que corresponde a la remuneración se le estableció un salario correspondiente al mínimo legal mensual vigente para la época

que llegó a ejercer el cargo, y que distinto era que en ningún momento de la relación se le hubiese cancelado, pero que se debe dejar en claro, que, si se pactó, que la subordinación y remuneración le correspondía exclusivamente a la Dirección Nacional de Estupefacientes. Adicionalmente señaló, que respecto de todas y cada una de la entidades que asumieron la calidad de depositario provisional del predio en mención, debía indicarse que el demandante laboró para dichos entes de acuerdo a las Resoluciones que profería la Dirección Nacional de Estupefacientes donde se establecía la entidad que ejercía como depositario y bajo esa calidad asumían el predio y las obligaciones respecto de aquél, y que cada una de las entidades tenían conocimiento del cargo que ejercía el señor Pablo Antonio Ballesteros.

Sostuvo igualmente que, al realizarse un análisis sistemático de las pruebas se tiene certeza que los tres elementos del contrato de trabajo no se encuentran desdibujados como lo indicó el Juzgado; por el contrario, con las pruebas documentales allegadas, con los testimonios libres y voluntarios y con el interrogatorio surtido por el demandante se pudo establecer la existencia de los tres elementos esenciales para determinar que entre las demandadas y el actor existió un vínculo contractual, el cual fue desconocido, sin que le fuera cancelada remuneración alguna por la prestación de sus servicios.

## **5. Alegaciones Finales.**

El Municipio de Florencia Caquetá y el Patrimonio Autónomo de Remanentes - PAR Incoder en Liquidación, hicieron uso de la prerrogativa establecida en el numeral 1 del artículo 13 de la ley 2213 de 2022, como se puede observar en los documentos 20 a 23 de la carpeta digitalizada de segunda instancia.

## **6. CONSIDERACIONES.**

Comoquiera que la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, Caquetá, fuera recurrida por el apoderado judicial del demandante, de conformidad con el artículo 66 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, corresponde a esta superioridad resolver el recurso de alzada.

Debe señalarse en primer lugar, que los llamados presupuestos procesales que tanto la doctrina como la jurisprudencia reclaman para su cabal desenvolvimiento, se encuentran debidamente establecidos y al no existir nulidad alguna que los invaliden, es procedente por parte de esta Corporación proferir sentencia que resuelva de fondo el asunto planteado.

### **6.1 PROBLEMA JURÍDICO:**

Corresponde a la Sala determinar en primer lugar, si el señor Pablo Antonio Ballesteros ostenta la calidad de trabajador oficial, una vez superado ese análisis, se determinará si entre los extremos de la Litis existió un contrato de trabajo y si con ocasión a ello, es procedente el reconocimiento de los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones y demás emolumentos reclamados en la demanda.

### **6.2 PREMISAS NORMATIVAS:**

#### **6.2.1 CLASIFICACIÓN ENTRE EMPLEADOS PÚBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES SEGÚN EL TIPO DE VINCULACIÓN CON UNA ENTIDAD PÚBLICA:**

Frente a éste tópico, recuerda la Sala que existen varias formas de relación con la administración, siendo la clasificación tradicional aquella que diferencia los empleados públicos y los trabajadores oficiales pertenecientes a las entidades y empresas oficiales del orden municipal así lo prevé el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986: *“Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo (...)”*

En punto de la controversia planteada sobre el mismo tema ha dicho la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia:

*“Cabe precisar que para ser establecida la calidad de trabajador oficial, ha sostenido la jurisprudencia, debe acreditarse en el juicio que las funciones desempeñadas en el caso específico, tienen relación con las actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas, pues no toda labor de servicios generales o de mantenimiento que se realice sobre un bien de una entidad pública o afectado a un servicio público como aseo de instalaciones, reparaciones, albañilería, pintura, etc., determina por ese solo hecho la naturaleza jurídica del vínculo laboral”. (Sentencia de febrero 27 de 2002).*

En sentencia del 4 de abril de 2001, la misma Sala se expresó de la siguiente manera:

*“Para establecer si un servidor público ha de ser considerado con la excepcional calidad de trabajador oficial y, por ende, vinculado mediante contrato de trabajo, debe aparecer fehacientemente acreditado si los servicios prestados se llevaron a cabo en actividades relativas a la construcción y sostenimiento de una obra pública, la cual debe analizarse con referencia a cada caso particular y concreto en que se discuta la incidencia del mismo”.*

*"Así las cosas, como no es cualquier actividad la que otorga la condición de trabajador y, mucho menos, la que se ejecuta en una entidad o dependencia oficial, independientemente de su finalidad, sino aquella que se lleve a cabo en una obra pública, es por lo que se hace necesario demostrar, para cada caso concreto, no sólo la naturaleza de la labor desplegada sino, además, el carácter de obra pública respecto de la cual se realizaron las labores relacionadas con su construcción y mantenimiento; recordando que para tal efecto, la Corte ha aceptado como criterio orientador con tal fin, lo previsto por el artículo 81 del decreto 22 de 1983, así tal precepto se encuentre derogado".<sup>1</sup>*

*"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.*

*"Significa entonces, que se requiere una primera fase en la cual el juzgador realiza un análisis probatorio que evidencia las funciones de quien predica ser trabajador oficial; y, una segunda, donde debe proceder a otorgarle a esas funciones una calificación jurídica dentro del marco de los conceptos de "construcción o sostenimiento" de obra pública, ello por vía de una relación directa.*

*"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*

---

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia de 4 de abril de 2001, Rad. 15143



*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.”<sup>2</sup>*

Sobre este tópico, la Corte Suprema de Justicia ha definido la obra pública de acuerdo a su finalidad y no en función al tipo de bienes inmuebles públicos, es decir, que se trate de obras de utilidad pública, interés social o directamente relacionadas con la prestación de un servicio público, así lo expresó en sentencia CSJ SL2603/2017:

*“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.*

---

<sup>2</sup> Corte suprema de justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 23 de agosto de 2006. M.p.: ISAURA VARGAS DÍAZ. Radicación no. 27143.

*“[...] 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.

Aunado a ello, bajo ese hilo conductor el Alto Tribunal señaló 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.”*<sup>3</sup>

En suma, para que los demandantes puedan reclamar a través de la justicia ordinaria laboral la declaratoria de haber sido trabajador oficial o su vinculación laboral a la entidad demandada, se insiste, debe demostrar no solo (i) *que fue vinculado a través de contrato laboral, sino que*

---

<sup>3</sup> Sentencia CSJ SL4440/2017, reiterada en sentencia SL1296/2020

*(ii) ese contrato de trabajo recaía sobre labores de construcción y sostenimiento de obras públicas.*

### **6.2.2 PREMISAS FÁCTICAS:**

Descendiendo al caso que ocupa la atención de la Corporación, se debe establecer si entre las partes existió una verdadera relación de trabajo y si con ocasión de dicho vínculo, la parte pasiva adeuda los emolumentos solicitados por el actor. Ahora, antes de establecer si existe o no del contrato de trabajo, el juez laboral tiene el deber de determinar la calidad de la vinculación del servidor, pues solamente ante la demostración de ser trabajador oficial, se puede decretar el nacimiento de aquel.

Puestas así las cosas, corresponde determinar la calidad que ostentaba el demandante en virtud del tipo de vinculación y las funciones desempeñadas; pues siendo la parte demandada entidades de derecho público de carácter municipal y nacional, respectivamente, la vinculación a la misma pende ya sea de un acto administrativo o un contrato de trabajo, ya que la calidad del demandado presupone que el demandante, en forma directa o indirecta ejerció funciones públicas, y en ese sentido corresponde a empleados públicos y excepcionalmente, a trabajadores oficiales, estos últimos están en el deber legal de acreditar tal calidad a través de medios que evidencien que las actividades desempeñadas estaban relacionadas con la construcción y sostenimiento de obras públicas, tal y como se estableció en la jurisprudencia anteriormente relacionada.

A fin de establecer la calidad que ostentaba el actor, se torna pertinente traer a colación el concepto edificado por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria mediante proveído del 7 de octubre de 2015, en donde sostuvo:

*“Así las cosas, conforme viene de examinarse bajo el anterior marco normativo y jurisprudencial, que la labor efectuada por el demandante se erige dentro de las condiciones propias de un empleado público; de allí que se (sic) la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la que deba asumir el conocimiento de demanda Ordinaria Laboral de dos instancias instaurada por el referido ciudadano”.*

En reiteradas oportunidades la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se ha ocupado de esta discusión, apuntalando que quien pretenda la existencia de un contrato de trabajo activa la competencia del juez laboral, debiendo no obstante demostrar: (i) el factor orgánico relacionado con la naturaleza jurídica de la entidad para la cual laboró el trabajador y (ii) el funcional concerniente a la actividad a la cual se dedicó aquél (36513 del 2 de mayo de 2012, 25248 del 22 de noviembre de 2005, SL2771-2015, SL10610-2014, SL9315-2016, , SL4440-2017, entre otras).

El Alto Tribunal ha trazado los parámetros para resolver esta clase de procesos, señalando el siguiente orden “1º) *analizar la naturaleza jurídica de entidad llamada a juicio*; 2º) *determinar que el demandante era trabajador oficial*; y 3º) *estudiar los derechos solicitados por el actor bajo la calidad antes señalada.*” (SL9315-2016). Lineamientos que omitió realizar el *a quo*, pues de entrada analizó los elementos constitutivos del contrato de trabajo sin tener en cuenta la calidad de la entidad accionada y bajo ese sendero pretermitió el estudio de la calidad de los trabajadores, pues no determinó si se trataba de trabajadores oficiales o empleados públicos, ya que como se ha reiterado, solo bajo escenario resulta factible al Juez laboral adentrarse en el análisis de los derechos o prerrogativas pretendidas por la parte actora.

Por consiguiente, el demandante no puede pretender que se le apliquen formas de vinculación diferentes a las que tiene derecho, vale decir, no puede perseguir la aplicación de normas propias de los trabajadores oficiales, cuando como sucede en este caso concreto, muy posiblemente ha sido empleado público.

Precisado lo anterior, y para dar mayor claridad a lo expuesto se estudiará si el interesado demostró o no la calidad de trabajador oficial. Para determinar el factor orgánico se debe recordar que el Código de Régimen Político y Municipal expedido por medio del Decreto Ley 1333 de 1986, en su artículo 292, al igual que el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968 en el orden nacional y el artículo 233 del Decreto 1222 de 1986 a nivel departamental, al determinar la clasificación de los servidores municipales, acogió el criterio orgánico para definir el vínculo laboral que une a estas entidades oficiales con sus servidores, es así como, por regla general es la naturaleza jurídica de la entidad la que determina el carácter legal y reglamentario o contractual y la clasificación del funcionario en empleado público o trabajador oficial.

Excepcionalmente, se aplica el criterio funcional para calificar como trabajadores oficiales a quienes se desempeñen en la construcción y sostenimiento de obras públicas, independientemente de la naturaleza jurídica de la entidad para la cual estén prestando sus servicios. En efecto, la primera de las normas mencionadas establece:

*“Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas por contrato de trabajo. (Texto Subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-493 de 1996).*

*“Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales. Sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección y confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan calidad de empleados públicos (Ley 11 de 1986, art. 42)”*

En torno al criterio funcional, debe empezar por definirse: qué se ha entendido por *labores de mantenimiento y cuidado*. Ha enseñado la Corte Suprema de Justicia: (40608 del 10 de mayo de 2011) que: *“el término “construcción y sostenimiento de obra pública”, determinante a la hora de clasificar a un servidor público como trabajador oficial o no, en primer lugar, debía analizarse con referencia a cada caso en que se discutiera la incidencia del mismo y, en segundo lugar, abarcaba toda aquella actividad que resultara inherente tanto en lo relacionado con la fabricación de la obra pública, como en lo que implicara mantenerla en condiciones aptas de ser utilizada para sus fines, como obra pública que era. Es por ello que en este concepto se encuentra involucrado el montaje e instalación, la remodelación, la ampliación, la mejora, la conservación, la restauración y el mantenimiento de dicha obra.”*

Postura reiterada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia SL4440/2017, aduciendo que: *“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.”*

Aclarado ese panorama, corresponde a la Sala determinar la calidad de cada una de las entidades demandadas y la calidad del demandante frente a las mismas, una vez superado el examen y en la eventualidad que el actor ostente la condición trabajador oficial se deberá determinar en cada caso, si concurren los elementos constitutivos del contrato de trabajo.

Así las cosas, el INCODER, hoy PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN, es *un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio autónomo e independencia administrativa y financiera, creado mediante Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 y reformado mediante Ley 1152 del 25 de julio de 2007, mediante acuerdo 145 de 2008 crearon sus estatutos, estableciendo en el artículo 21 el régimen de personal “Clasificación de los servidores. **Para todos los efectos legales, las personas que prestan sus servicios al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, tendrán el carácter de empleados públicos** y por lo tanto, estarán sometidos al régimen legal vigente para los mismos.”* (Resaltado y negrilla de la Sala).

Conforme lo anterior, y sin mayor elucubración encuentra esta Corporación que señor Pablo Antonio Ballesteros, no ostenta la calidad de trabajador oficial en relación con el INCODER, por lo que se negaran todas y cada una de las pretensiones en relación a la referida entidad.

Ahora bien, la Dirección Nacional de Estupefacientes, es una entidad de carácter técnico y se organiza como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio propio, y régimen especial de contratación administrativa<sup>4</sup>, sobre el régimen del personal sentó en el artículo 20 que “El régimen de personal aplicable a los empleados de la unidad será el previsto

---

<sup>4</sup> Decreto 2159 de 1992

*para los establecimientos públicos conforme a las disposiciones legales que rigen la materia.”; bajo este entendido se deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968 el cual regula el tema frente a las entidades del orden nacional, “**Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales.** Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.”*

Atendiendo lo anterior y en razón a que en tratándose de entidades del orden municipal, el Decreto Ley 1333 de 1986, el artículo 292, establece que: *“Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas por contrato de trabajo”*, la Sala estudiará en conjunto la calidad del actor frente a la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Municipio de Florencia. *(Texto Subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-493 de 1996).*

Da cuenta el paginario que las actividades desarrolladas por el demandante no implican trabajos de levantamiento, fabricación, refacción, reparación, diseño y actividades directamente conexas sobre un bien que esté dirigido al uso de la comunidad o para la prestación de un servicio público por parte de los entes mencionados, luego no tiene la calidad de trabajador oficial, máxime que no se prestaron los servicios deprecados en una obra pública, sino en un bien del Estado.

La Corte Suprema de Justicia en torno a esta clase de actividades tiene una línea jurisprudencial decantada, en la cual concluye de manera idéntica. Así lo adoctrinó: *“Con todo, importa anotar que ha sido criterio*



*reiterado de esta Corporación que las actividades de celaduría y servicios generales (aseo, limpieza, jardinería, pintura, etc.) no pueden calificarse, per se, como de construcción o sostenimiento de obra pública. “ (...)*

Postura reiterada en sentencia CSJ SL4440/2017 en la que afirmó que *“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).”*

En similar sentido se pronunció el alto Tribunal en sentencia SL3139 de 2021, en la cual señaló que:

*“(...) ha indicado que el legislador, al determinar que los trabajadores oficiales son los que se desempeñan en la construcción y sostenimiento de obra, lo hizo, en atención a las particularidades de esa función, que en muchos eventos implica labores en condiciones climáticas fuertes, así como la ejecución en horas adicionales, incluso, en jornada nocturna y en festivos, para cumplir con los plazos fijados para la obra, a los que, por lo general, no están sometidos los empleados públicos. (...)*

*“Así, no es cualquier actividad, la que otorga la condición de trabajador oficial, al cobijar a los servidores que intervienen en actividades de la construcción, como lo sería la fabricación, demolición de estructuras, entre otras, estando comprendidas en el sostenimiento, las relativas a la conservación, renovación y mejora del bien, que implica intervenciones para garantizar su vida útil.”*

Conforme a la línea jurisprudencial citada, se evidencia que las funciones desplegadas por el señor Pablo Antonio Ballesteros, no fueron las de un

trabajador oficial, pues nada tiene que ver la actividad por él desempeñada en el predio que se menciona en la demanda con la construcción y sostenimiento de obras públicas, toda vez, que no tienen la naturaleza exigida para considerarse como tales, tal y como viene de anotarse con fundamento en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia. Con todo, se reitera que la pretendida vinculación del actor, en consideración de sus actividades como administrador de la hacienda el Puerto en la cual aseveró ejercer labores relacionadas con el cuidado de ganado, y mantenimiento de los cercos y en general de toda la hacienda, pues no se encuentra correlación con aquellas de las que tantas veces se ha hecho alusión en líneas anteriores, es decir, ajenas por completo resultan a las actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas. En este orden de ideas, conviene traer a referencia el concepto edificado por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria mediante proveído del 7 de octubre de 2015, en el cual sostuvo:

*“Así las cosas, conforme viene de examinarse bajo el anterior marco normativo y jurisprudencial, que la labor efectuada por el demandante se erige dentro de las condiciones propias de un empleado público; de allí que se (sic) la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la que deba asumir el conocimiento de demanda Ordinaria Laboral de dos instancias instaurada por el referido ciudadano”.*

Bajo esta exégesis la Sala considera que hubo desacierto en la decisión de primera instancia, pues el juez laboral solo tiene competencia para determinar la existencia de contratos laborales, los cuales, tratándose de servidores públicos, se reputa únicamente de trabajadores particulares y oficiales, no así de empleados públicos, quienes se rigen por relaciones legales y reglamentarias, cuya competencia está asignada a otra jurisdicción.

En este orden de ideas, y atendiendo el precedente jurisprudencial decantado por el máximo órgano de cierre, no queda camino distinto que negar las pretensiones del actor, de conformidad a lo expuesto up supra. En consecuencia, se confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de esta ciudad, el 13 de julio de 2018, pero por las consideraciones que se dejaron esbozadas en esta providencia, imponiéndose la condena en costas de esta instancia a la parte demandante de conformidad con lo señalado en el artículo 365-3 del C. G. del P., aplicable al proceso laboral por remisión expresa del artículo 145 del C. P. del T. y de la Seguridad Social.

En mérito de lo expuesto, la **SALA CIVIL FAMILIA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE FLORENCIA -CAQUETÁ-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 13 de julio de 2018 por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, Caquetá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS** de esta instancia a la parte demandante en consonancia con lo previsto en el artículo 365-4 del C. G. del P., aplicable al proceso laboral por remisión expresa del artículo 145 del C. P. del T. y de la Seguridad Social, las cuales se liquidarán en forma

concentrada por el Juzgado de primera instancia según lo prevé el artículo 366 ibídem.

**TERCERO: DEVOLVER** la actuación al Juzgado de origen.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**GILBERTO GALVIS AVE**

**Magistrado Ponente**

**MARÍA CLAUDIA ISAZA RIVERA**

**Magistrada**

**DIELA H.L.M. ORTEGA CASTRO**

**Magistrada**

Firmado Por:

**Gilberto Galvis Ave**  
**Magistrado**  
**Despacho 003 Sala Civil Familia Laboral**  
**Tribunal Superior De Florencia - Caqueta**

**Maria Claudia Isaza Rivera**  
**Magistrada**  
**Despacho 002 Sala Civil Familia Laboral**  
**Tribunal Superior De Florencia - Caqueta**

**Diela Hortencia Luz Mari Ortega Castro**  
**Magistrada**  
**Sala 001 Civil Familia Laboral**  
**Tribunal Superior De Florencia - Caqueta**

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

Código de verificación: **39190fdb8339bb9d395c1b57615a9b6bab519ccfa37d2ca9442aabd120cb9d14**

Documento generado en 05/06/2023 03:25:22 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**