

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR
SALA CIVIL - FAMILIA - LABORAL**

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

Valledupar, ocho (08) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADO PONENTE: JESÚS ARMANDO ZAMORA SUÁREZ

Una vez vencido el traslado para alegar de conformidad con el artículo 15 del Decreto Ley 806 de 2020, procede la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, a resolver el recurso de apelación interpuestos contra la sentencia proferida el dieciséis (16) de junio de 2016, por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Valledupar, en el proceso Ordinario Laboral promovido por **JOSE BONILLA OCAMPO** contra **EL MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR**.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

José Bonilla Ocampo, por medio de apoderado judicial demanda al municipio de El Copey, Cesar, para que, por los trámites propios del proceso ordinario laboral, se condene a la demandada una vez se declare en su contra el contrato de trabajo a pagarle el auxilio a las cesantías, primas de servicios, vacaciones, intereses a las cesantías, aportes a la seguridad social en pensiones y salud, sanción moratoria por la no consignación de las cesantías en los fondos de cesantías y omisión en el pago de las prestaciones sociales, extra y ultra petita, costas y agencias en derecho.

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

2. FUNDAMENTOS DE HECHO

En síntesis, relatan los hechos de la demanda que José Bonilla Ocampo, fue contratado por el municipio de El Copey, Cesar, como celador y servicios generales del matadero municipal, a través de contratos de prestación de servicios, con un salario de \$900.000, entre 5 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2012, en actividades de vigilancia y limpieza de las instalaciones del matadero, sin que la demandada le pagara las pretensiones de la demanda.

El demandante presentó reclamación administrativa en la que solicitó el reconocimiento y pago “*de la evidente relación laboral de orden legal y reglamentaria*” y, las prestaciones económicas ya enunciadas.

3. LA ACTUACIÓN

Por venir en legal forma la demanda fue admitida mediante auto del 3 de junio de 2014¹, y una vez efectuada la notificación de ese auto admisorio y corrido el traslado en legal forma, no fue contestada por el municipio de El Copey, Cesar, así se declaró por auto de 4 de septiembre de 2014².

4. LA SENTENCIA APELADA

Luego de hacer una breve reseña sobre los antecedentes del proceso, precisó (i) que no demostró el demandante la existencia del contrato de trabajo con el municipio de El Copey, Cesar; (ii) consecuentemente, negó el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas que fueron enlistadas como pretensiones de la demandada.

Esas conclusiones las sustentó en el artículo 292 del D.L. 1333 de 1986 y Dto. 2127 de 1945, donde se señala, que los servidores municipales por norma general son empleados públicos y sólo son trabajadores oficiales quienes se dediquen a la construcción y sostenimiento de obras públicas; concluyó, que, al ser las actividades desarrolladas por el demandante de

¹ Fl. 69.

² Fl. 72.

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

vigilancia y limpieza no se estructuraba la noción excepcional para ser considerado como trabajador oficial.

Inconforme con esa decisión la parte demandante propuso recurso de apelación contra la misma.

5. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante propuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia para obtener su revocatoria total y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

Sustentó su recurso de apelación, alegando que, los contratos de prestación de servicios aportados con la demanda, en el acápite de obligaciones del contratista, numeral segundo de la cláusula sexta, revelaban, que el actor realizaba actividades de *mantenimiento y celaduría al matadero municipal*, lo que le otorgaba la calidad de trabajador oficial, como reiteradamente lo había señalado la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral y este Tribunal en varias sentencias, que no identificó.

Así las cosas, ratificó el derecho a que se declara el contrato de trabajo y se accediera a las prestaciones económicas laborales.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Los consabidos presupuestos procesales, demanda en forma, capacidad de parte, capacidad procesal y competencia se hallan cumplidos en el presente caso, motivo por el cual el proceso se ha desarrollado normalmente, y, por ende, se impone una decisión de fondo. Desde el punto de vista de la actuación tampoco observa la Sala causal de nulidad que pueda invalidar el proceso, de modo que ello aunado a lo anterior, obliga a adoptar una decisión de esa naturaleza.

La apelación se resolverá en los estrictos términos del artículo 35 de la ley 712 de 2001.

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

1. PROBLEMAS JURÍDICOS QUE RESOLVER

Teniendo en cuenta el recurso de apelación propuesto por la parte demandante contra la sentencia, el problema jurídico sometido a consideración del tribunal consiste en establecer si fue acertada o no la decisión del juez de primera instancia de negar la existencia del contrato de trabajo entre José Bonilla Campo y el municipio de El Copey, Cesar, y absolver a la demandada de la totalidad de las pretensiones de la demanda.

2. TESIS DE LA SALA

La respuesta que viene a ese problema jurídico es la de declarar acertada esa decisión de absolver por las pretensiones de la demanda al municipio de El Copey, Cesar, al no haber probado el demandante que sus funciones se desarrollaron dentro del marco de la construcción y mantenimiento de obras públicas, como lo señaló el ad quo, exigencias que se hacen en el artículo 292 del D.L. 1333 de 1986 y Dto. 2127 de 1945.

2. DESARROLLO DE LA TESIS

Planteado el problema jurídico en los términos anteriores, se examinará preliminarmente la calidad de trabajador oficial en que pudo haber actuado el actor, sin pasar por alto que las pretensiones de la demanda se apoyaron en el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por las partes, art. 53 superior, como consta en hecho 27 de la demanda³.

Puesta, así las cosas, debe observarse, que los servidores de los municipios se clasifican en empleados públicos y en trabajadores oficiales. Sobre ese particular valga recalcar el contenido de los artículos 42 de la Ley 11 de 1986 y el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986, en cuanto a que:

“Los servidores municipales son empleados públicos, sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales”.

³ Fl. 3.

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

Ahora bien, quien aspire a obtener que se declare su relación laboral regida por un contrato de trabajo frente a un municipio, debe correr con la carga de la prueba de concretar que sus actividades se relacionaron directamente con la construcción y sostenimiento de obras públicas, caso en el cual, obtendrá la denominación de ser un trabajador oficial.

Desde luego que la condición de trabajador oficial frente a las entidades territoriales municipales no es la regla general, sino la excepcional, normalmente, los funcionarios se ligan a los municipios mediante una relación legal y reglamentaria, no contractualmente, pues, esta última, es la que precisamente caracteriza a los trabajadores oficiales.

Situada, así las cosas, lo definitivo es concretar la noción de construcción y mantenimiento de obras públicas para confrontarla con las tareas desarrolladas por el demandante para el municipio demandado, lo que definiría la litis.

En términos generales, debemos acercarnos a lo que se entiende por contrato de obra cuya finalidad es la ejecución de una obra pública, considerándose dentro del alcance de la misma todo trabajo que tiene por objeto, crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles incorporándose a dicho concepto trabajos como la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles, así como la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de aquellos bienes destinados a un servicio público o al uso común⁴.

Mientras que mantenimiento o sostenimiento de una obra pública por su parte, no se trata de cualquier actividad que da sustento al contenido esencial de la definición de trabajador oficial, implica labores que le son inherentes y, por ello, esenciales, tanto en el corto como en el largo plazo, para garantizar la funcionalidad real de su infraestructura de tal forma que ante su ausencia el resultado lleve al colapso de obra pública. Lo que significa, que las labores realizadas no solo deben buscar su conservación e impedir su deterioro

⁴ Consejo de Estado, radicado número: 11001-03-06-000-2018-00124-00(2386).

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

aparente, sino que además deben contribuir a que esa obra preste la función que le es propia a su naturaleza misma de pública, en aras del interés social⁵.

Definidas las nociones de construcción y sostenimiento de obra pública, lo que procede, es identificar si conforme a las pruebas que sirvieron de base a la decisión a la primera instancia o identificadas por el demandante como erróneamente apreciadas, se demuestra o no que el demandante es un trabajador oficial.

Por el criterio orgánico que privilegia al ente público receptor del servicio, en este caso el municipio del Copey, Cesar, conforme a las normas antes analizadas, la norma general es que sus funcionarios son empleados públicos.

Excepcionalmente, por el criterio funcional, que refiere a las concretas funciones que se presta a la persona jurídica pública, sólo serán trabajadores oficiales quienes laboren en la construcción y mantenimiento de la obra pública en los términos transcritos originariamente por Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral.

El demandante alega que las pruebas que demuestran su derecho se encuentran en los contratos de prestación de servicios donde expresamente consta que sus actividades son de mantenimiento y vigilancia del matadero municipal de la demandada.⁶

Revisados los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes números 048 y 013 obran incompletos y no fueron aportados firmados.

Los números 084 de noviembre 20 de 2012 y 006 de junio 4 de 2012, dan cuenta que:

“[...] b. EL MUNICIPIO requiere contratar los servicios de una persona idónea con experiencias (...), para ejecutar el objeto contractual denominado Prestación de Servicios de apoyo a la gestión para la

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sentencia CSJ SL-26032017 (39743), Mar. 15/17.

⁶ Fl 7 a 26.

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

Secretaría de Gobierno Municipal, para realizar actividades de mantenimiento al matadero municipal que (se) realiza EL MUNICIPIO [...].

Posteriormente, en el aparte de Obligaciones del Contratista, Clausula Sexta, núm. 2, se dice:

[...] 2) Realizar actividades de mantenimiento al Matadero Municipal. 3. Custodiar y controlar la entrada y salida de personal en las instalaciones del inmueble donde funciona el Matadero Municipal. 4. Velar y custodiar los bienes muebles que en dicho inmueble reposen [...].”

En el n.º. 006, se enunció como consideraciones del contrato:

“[...] para ejecutar el objeto contractual denominado Prestación de Servicios de apoyo a la gestión de la Secretaria de Gobierno para Servicios Generales en el matadero municipal, que se adelanta [en] EL MUNICIPIO, por lo anterior es necesario contratar a una persona que cumpla con este objeto [...].”

Pero ya en las obligaciones del contratista, se concretó en la Cláusula Sexta⁷:

[...] 2. Realizar actividades de limpieza y mantenimiento a las instalaciones del Matadero Municipal [...].

Surge sin duda, que las actividades del demandante se enmarcaron en las de vigilancia y limpieza del matadero municipal⁸, como lo manifestó a folio 94, aceptando, que realizó actividades de limpieza y/o mantenimiento y custodia de los bienes muebles e inmuebles.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, aclara⁹:

⁷ Fl. 18

⁸ Así consta en los Registros Presupuestales de compromiso, comprobantes de egresos, informes de actividades, órdenes de pago, certificaciones de la Secretaria de Gobierno Municipal o Secretario de Gobierno Municipal, Invitaciones a presentar propuestas por el Municipio, Estudio de Mercados, conceptos jurídicos, informes de evaluación, supervisión del contrato, fls. 27 a 65.

⁹ CSJ SL, 31 de enero de 2006, donde rememoró la sentencia CSJ SL, del 11 de agosto de 2004, radicación 21494.

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

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

“En la prestación efectiva de un servicio público se requiere del concurso de una serie de personas que cumplan con la finalidad del mismo, pero ello, per se, no significa que todos los que forman parte de esa ejecución sean trabajadores oficiales. En el asunto sub examine, las labores realizadas por la demandante fueron de limpieza y vigilancia, que se relacionan con el normal y adecuado desarrollo de la actividad del servicio público, más no el mantenimiento o construcción de la misma obra pública.

Sin más rodeos dirá la Sala que no le asiste razón al apelante y se confirmará la sentencia de primera instancia, dado que, como lo afirmó el *a quo*, conforme a los artículos 42 de la Ley 11 de 1986 y 292 del Decreto Legislativo 1333 de 1986, al probarse que las actividades desarrolladas por José Bonilla Campo para el municipio de El Copey, Cesar, fueron exclusivamente de vigilancia y limpieza en una obra pública, más no construcción y sostenimiento en el marco que se explicó, se encuentra por fuera de la regla funcional excepcional para ser considerado trabajador oficial, lo que no abre la puertas para que por primacía de la realidad se declare la existencia del contrato de trabajo.

Al no prosperar la alzada se impondrán las costas al recurrente.

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Civil – Familia – Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley;

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar la parte resolutive de la sentencia proferida el 16 de junio de 2016, por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Valledupar.

PROCESO: ORDINARIO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
RADICACIÓN: 20001-31-05-003-2014-00197-01
DEMANDANTE: JOSE BONILLA OCAMPO
DEMANDADO: MUNICIPIO DEL COPEY - CESAR
DECISIÓN: CONFIRMA SENTENCIA

SEGUNDO: Costas en esta instancia contra la parte demandante. Fíjense como agencias en derecho a cargo del recurrente y a favor de la demandada por la suma de doscientos mil pesos, (\$200. 000.00), las que se liquidaran de manera concentrada en primera instancia, art. 366 del CGP.

TERCERO: En firme esta providencia devuélvase el expediente al juzgado de origen.

NOTA: Por razones de salud pública que aqueja al país y al mundo actualmente debido a la propagación del virus Covid-19 y con ocasión a las medidas de distanciamiento social adoptadas por el presidente de la República y el Consejo Superior de la Judicatura, se deja expresa constancia que esta providencia circuló a los demás Magistrados que componen esta Sala de manera virtual y su Aprobación se hizo por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JESÚS ARMANDO ZAMORA SUÁREZ
Magistrado Ponente



OSCAR MARINO HOYOS GONZÁLES
Magistrado



ALVARO LÓPEZ VALERA
Magistrado