

República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN LABORAL

Magistrado Ponente: GUSTAVO JOSÉ GNECCO MENDOZA

Radicación No. 31841

Acta No. 06

Bogotá, D. C., cinco (5) de marzo de dos mil nueve (2009).

Se pronuncia la Corte sobre el recurso de casación interpuesto por PABLO DANILO LÓPEZ AGUILERA contra la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, de fecha 18 de agosto de 2006, proferida en el proceso ordinario laboral que promovió contra la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR.

I. ANTECEDENTES

Pablo Danilo López Aguilera demandó a la Caja de la Vivienda Popular para obtener el reintegro al empleo y el pago de los salarios y prestaciones legales y convencionales dejados de percibir. En subsidio aspira al reajuste de la indemnización por despido injusto convencional, la indemnización por la pérdida de la capacidad laboral, la pensión especial vitalicia de jubilación y la indemnización moratoria.

Fundamentó esas súplicas en haber prestado sus servicios a la demandada entre el 9 de marzo de 1981 y el 31 de marzo de 1996, mediante contrato de trabajo, en el cargo de Auxiliar de Servicios Generales y con salario de \$643.124,72; que fue socio del sindicato y se beneficiaba de la convención colectiva de trabajo; que su despido se produjo sin justa causa y sin darle el trámite previsto en la convención colectiva; que recibió \$9'551.703,87 como indemnización por despido, pero en ella no se incluyó lo que percibió por quinquenio, por lo que la accionada le adeuda el reajuste correspondiente; que durante su vinculación adquirió una enfermedad no profesional y perdió su capacidad laboral en más del 30% y la empleadora no lo indemnizó; y que la demandada está en mora de reconocerle las prestaciones e indemnizaciones solicitadas.

La Caja de la Vivienda Popular se opuso; admitió los hechos 1, 2, 3, 7 y 10 respecto de la vinculación, los extremos temporales, el cargo desempeñado por el actor, la terminación unilateral del contrato de trabajo y el pago de la indemnización por despido; negó el 8, 9 y 12; dijo que el 4, 5 y 6 deberá probarlos el actor y no contestó el 11, 13, 14 y 15. Invocó las excepciones de caducidad de la acción de reintegro por prescripción.

El Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá, en sentencia de 13 de marzo de 2006, absolvió.

II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

De la decisión referida apeló el demandante y en razón de ese recurso el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, en la sentencia aquí acusada, la confirmó.

El ad quem arguyó que el régimen jurídico de las entidades nacionales y distritales depende de lo afirmado en el acto de creación, con relación a la naturaleza jurídica del ente objeto de estudio; que el Congreso define el vínculo de los servidores públicos de todos los niveles de la administración, y que la Caja de la Vivienda Popular fue creada mediante Acuerdo 20 de 1942 (folios 509 a 514), como persona jurídica autónoma, en conformidad con las Leyes 46 de 1918, 99 de 1922, 19 de 1932, 61 de 1936, 23 de 1940 y el Decreto Extraordinario 380 de 1942, asumiendo una obligación el Municipio, y que por Acuerdo 15 de 1959 reformó los estatutos (folios 515 a 520).

Aseveró que en ninguno de esos acuerdos se consagra la naturaleza jurídica de la demandada, ni la calidad de sus servidores, puesto que en el año 1942 no existía la estructura jurídico administrativa del Estado, por lo que debe ceñirse al contenido de los acuerdos de su creación, en reemplazo del Instituto de Acción Social de Bogotá, y a lo expresado por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 13 de febrero de 2002, radicación 16747, donde concluyó que la accionada era un establecimiento público y luego, de acuerdo con ese resultado, fijó los parámetros a seguir con base en la normatividad vigente en la fecha de egreso del demandante para calificar el vínculo con su empleadora.

Explicó que, con esos criterios jurisprudenciales, la naturaleza jurídica de la demandada es la consagrada para los establecimientos públicos, lo que permite también calificar el vínculo del aquí demandante como empleado público, porque en el año 1996, en el cual terminó la relación entre las partes, ya estaba en vigencia y era de obligatoria aplicación el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá, contenido en el Decreto 1421 de 21 de julio de 1993, del que reprodujo su artículo 21, por lo que 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, por lo que al actor le correspondía demostrar que sus labores se enmarcaban dentro de la excepción, tomando en cuenta que en la contestación de la demanda se debate el punto en forma precisa, a folios 29 a 34, y por el hecho de haber suscrito un contrato de trabajo y habersele aplicado los beneficios convencionales durante el tiempo que prestó sus servicios, no acreditó con medio probatorio alguno que hubiera ejecutado esas actividades, porque su relación con la demandada tenía el carácter de legal y reglamentaria como lo alega la accionada.

III. EL RECURSO DE CASACIÓN

Lo interpuso el demandante y con él pretende que la Corte case la sentencia del Tribunal para que en sede de instancia, revoque la del Juzgado y condene a las pretensiones impetradas en la demanda inicial.

Con ese propósito propuso dos cargos que fueron replicados.

CARGO PRIMERO:

Acusa la sentencia del Tribunal de violar por la vía indirecta, por aplicación indebida, los artículos 5 y 6 del Decreto 1050 de 1968, 5 del Decreto 3135 de 1968, 26, 40, 42, y 43 de la Ley

11 de 1986, 292 y 293 del Decreto 1333 de 1986, 125 del Decreto Ley 1421 de 1993, y por aplicación indebida de los artículos 1, 11 y 17-b de la Ley 6 de 1945, 1, 2, 3, 4, 19, 26, 47, 48, 49, 51 y 52 del Decreto 2127 de 1945, 1 del Decreto 797 de 1949, 8 de la Ley 171 de 1961, 27 del Decreto 3135 de 1968, 68 del Decreto 1848 de 1969, 3, 467, 468 y 469 del Código Sustantivo del Trabajo, 37 y 38 del Decreto 2351 de 1965, 1 del Decreto 2644 de 1994, 6, 1613, 1614, 1615, 1616, 1626, 1649 y 1849 del Código Civil, 307 y 308 del Código de Procedimiento Civil, 8 de la Ley 153 de 1887, 178 del Código Contencioso Administrativo, 831, 905, 1226, 1227 y 1228 del Código de Comercio, 7 de la Ley 46 de 1918, 1 y 5 de la Ley 19 de 1932, 1 de la Ley 61 de 1936, 4 de la Ley 23 de 1940, 1, 3, 5, 10 y 11 del Decreto 380 de 1942, y 156, 273 y 291 del Decreto 1333 de 1986.

Afirma que el Tribunal incurrió en los siguientes errores ostensibles de hecho:

1.-Dar por demostrado, contra la evidencia, que la demandada es un establecimiento público.

2.-No dar por demostrado, estándolo, que la demandada es una empresa industrial y comercial del Estado y que, por consiguiente, fue un trabajador oficial.

Señala como pruebas mal apreciadas el Acuerdo 20 de 1942 (folios 509 a 514), el Acuerdo 15 de 1959 (folios 515 a 520), el contrato de trabajo (folios 18 y 824), la contestación de la demanda (folios 38 a 44), y los demás documentos (folios 25 a 27, 45 a 51, 52, 336, 53 a 56, 334, y 825 a 827).

Dice que no fueron apreciados las escrituras públicas (folios 238 a 248, 360 a 308, 415 a 446, 449 a 501, y 539 a 690), los contratos de compraventa (folios 842 a 844 y 845 a 848), los documentos (folios 817 a 823, 828 y 829 a 841), el Decreto 586 de 1993 (folios 187 a 218), el reglamento interno de trabajo (folios 859 a 878), las convenciones colectivas de trabajo (folios 339 a 343, 358 a 372, 346 a 349, 388 a 392, 393 a 395, 396 a 398, 399 a 401, 402 a 404, 405 a 409, 410 a 412), la providencias (folios 138 a 141, 254 a 257, 311 a 320, y 321 a 333 vuelto), los testimonios (folios 77 a 80, 85 a 89, 97 a 100 y 104 a 110).

Para su demostración, que se resume por estar plasmada en un extenso alegato, proscrito de la casación del trabajo por lo dispuesto en el artículo 91 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, aduce que el ad quem apreció equivocadamente los Acuerdos 20 de 1942 y 15 de 1959 al no concluir que por las actividades asignadas a la Caja de la Vivienda Popular, ésta era una empresa industrial y comercial del Estado.

Explica meticulosamente las actividades de construcción de viviendas de la referida Caja, contenidas en documentos de folios 509 a 514, e insiste en que ellas son cumplidas por empresas industriales y comerciales del Estado, ajenas a las labores administrativas asignadas a los establecimientos públicos, contrario de lo que dedujo el Tribunal.

Analiza el Acuerdo 15 de 1959, transcribe algunos de sus párrafos (folios 515, 516, 517 y 518), y arguye que la equivocada apreciación del contrato de trabajo (folios 18 y 824) le impidió al juzgador ver que la Caja le reconoció el carácter de trabajador oficial y así lo vinculó; que en la contestación de la demanda (folios 38 a 44) aquélla confesó ese hecho (folios 2 y 39, 3 y 39), y que mediante las resoluciones (folios 45 a 51, 25 a 27, 53 a 56 y 825 a 827) se suprimió su cargo, con el de otros trabajadores, como también consta en la comunicación de folios 52 y 336.

Explica el contenido de las escrituras (folios 238 a 248, 260 a 308, 262, 267, 415 a 446, 449 a 501, 459, 539 a 690, 541, 600), y añade que en su actividad constructora la Caja celebró

contratos de compraventa con sus adjudicatarios, de los que surge claramente el ánimo de lucro y el cobro de intereses comerciales y de mora, lo que el Tribunal no advirtió porque no apreció esos documentos, como se observa a folios 842 vuelto, 847, entre otros.

Enfatiza que el reglamento interno de trabajo de la demandada reconoce expresamente la vinculación contractual con sus trabajadores (folios 859 a 878); que en las convenciones colectivas de trabajo aceptó su calidad de empresa industrial y comercial del Estado (folios 339 a 412), y estableció su aplicación a todos sus trabajadores afiliados al sindicato, como también lo dice el documento de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior (folios 138 a 141) y la Resolución 14905 de 1996, del Departamento Administrativo de la Función Pública (folios 254 a 257), el auto de 28 de febrero de 1974 (folios 311 a 320), y el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca en la providencia de 30 de noviembre de 1990 (folios 321 a 333).

Indica que lo anterior le permite corroborar los desaciertos del sentenciador en la falta de apreciación de la prueba testimonial y relaciona las declaraciones de José Yamel Colomba Hernández (folios 77 a 80), Querubín Muñoz (folios 85 a 89), Rafael Jesús Campos (folios 97 a 100) y Aldo Antonio Quiroga Díaz (folios 104 a 110).

Y, en lo que denomina consideraciones de instancia, manifiesta que Pablo Danilo López Aguilera laboró para la demandada de 9 de marzo de 1981 a 31 de marzo de 1996, con último cargo de Auxiliar de Servicios Generales, beneficiario de las convenciones colectivas y en conformidad con el literal c) de la cláusula octava de la de 22 de noviembre de 1977, y que procede su reintegro al cargo que ocupaba y el pago de salarios y prestaciones legales y convencionales dejados de percibir, y que si no lo encontrare así, le asiste derecho al reajuste de la indemnización por despido, conforme a la tabla visible en el parágrafo segundo de la cláusula octava convencional (folios 363 y 364), tomando en cuenta lo que devengó en el último año de servicios por quinquenio (folio 20), a la pensión especial vitalicia de jubilación del artículo 8 de la Ley 171 de 1961, a la indemnización por pérdida de la capacidad laboral (folios 980 a 1158), equivalente al 21,30% (folios 1167 a 1170), y a la indemnización por mora, o, en subsidio, a la devaluación monetaria de la deuda.

LA RÉPLICA

Sostiene, luego de relacionar, transcribir y comentar las normas de creación de la entidad demandada, que vale la pena destacar lo que expresó la Corte, de que la construcción de casas adelantada por la Caja de la Vivienda Popular, para adjudicar a personas de escasos recursos, no es una obra pública, como se lee en la sentencia de 4 de febrero de 2005, radicación 23446, de la que reprodujo un corto pasaje.

Reitera que el demandante desempeñó el cargo de Auxiliar de Servicios Generales, calificado como empleado público por expresa determinación de la ley, afirmación sustentada en la sentencia recurrida y en distintas decisiones de casación, como se expresó en la sentencia de 22 de abril de 2003, radicación 19705, de la que copió un fragmento, y en otras en las que asentó que la Caja de la Vivienda Popular es un establecimiento público, como la de 20 de mayo de 2003, radicación 21166 (folios 566 a 579, páginas 21 y vuelto y 22).

Aduce que la mayoría del articulado del reglamento interno de trabajo no es aplicable, debido a normas posteriores como la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 1980 de 1995, las convenciones colectivas de trabajo suscritas antes de 1993, y por haberse declarado la

nulidad de los Acuerdos 6 y 21 de 1987.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La acusación insiste en que la Caja de la Vivienda Popular es una empresa industrial y comercial del Estado y no un establecimiento público, como lo concluyó el Tribunal, y que, por tal razón, el demandante ostentó la calidad de trabajador oficial, y para el efecto relaciona los medios de convicción que estima fueron mal apreciados y no valorados por el Tribunal.

Al respecto conviene precisar que esta Sala de la Corte, en reiterada jurisprudencia, ha concluido que la Caja de la Vivienda Popular es un establecimiento público y que, por regla general, quienes le prestan sus servicios tienen la calidad de empleados públicos, con excepción de aquellos que estén dedicados a la construcción y sostenimiento de obras públicas, por lo que al demandante le incumbía la carga de acreditar esa condición, si pretendía que se le clasificara como trabajador oficial.

Así lo determinó esta Corporación en la sentencia de 21 de noviembre de 2003, radicación 21527, en la que expresó lo que a continuación se transcribe:

“El tema central a dilucidar en el sub examine consiste en establecer la naturaleza jurídica de la entidad demandada y en consecuencia la de sus servidores, en especial la del actor.

“Sobre este tema ya se pronunció esta Corporación, mediante providencia de fecha 13 de febrero de 2.002, radicación 16747, dentro de un proceso contra esta misma entidad demandada. Se dijo en esa ocasión:

“... cabe decir, que no existe duda en que para la fecha de creación del Fondo de Vivienda Popular y su puesta en marcha, mediante la expedición de los Acuerdos 20 de 1942 y 15 de 1959, los perfiles jurídicos que clasificaban a las entidades descentralizadas en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta del orden nacional, regional o local, creando sus diferencias, y que a la vez determinaban la calidad de sus servidores, no tenían cabida dentro de nuestro ordenamiento jurídico pues el acuerdo 20 de 1942 que dio origen a la creación de la Caja de Vivienda Popular como “una persona jurídica autónoma” que tendría a su cargo “el servicio público de suministro de viviendas a los trabajadores, de conformidad con las Leyes 46 de 1918, 99 de 1922, 19 de 1932, 61 de 1936, 23 de 1940 y el Decreto extraordinario 380 de 1942”, nada dijo acerca de la naturaleza jurídica del ente autónomo creado y de la calidad de los empleados a su servicio; igualmente el Acuerdo 15 de 1959 por el cual se organizó la Caja de Vivienda Popular simplemente dijo que continuaría prestando sus servicios “como una persona jurídica autónoma” sin especificar la naturaleza jurídica de la entidad. Solo por aporte jurisprudencial se daba a conocer la naturaleza jurídica de esas instituciones descentralizadas que formaban parte del Estado en su orden nacional, regional o local, tal y como se aprecia en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11 de diciembre de 1964, gaceta judicial tomo CIX, página 39 en la que al estudiar la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria asentó, que “una de las características del “establecimiento publico”, es la “descentralización por servicios” de la administración general, característica que recomienda esta institución, especialmente en los estados unitarios”. Ya con anterioridad a la sentencia citada la Corte mediante fallo del 10 de agosto de 1937, había establecido diferencias que caracterizaban a los establecimientos públicos de otra clase de entidades, lo que nos demuestra que solo a través de la jurisprudencia se podía determinar la naturaleza jurídica de los entes creados por el Estado para la prestación de cierta clase de

servicios.

“A pesar del intento de organización de la Ley 151 de 1959, de integrar las empresas y establecimientos públicos descentralizados del Estado, solo a partir de la reforma de 1968, más concretamente con la expedición del acto legislativo número uno y de los Decretos 1050 y 3130 de 1968, se vino a determinar el régimen jurídico de las entidades descentralizadas, dando una noción clara que las diferenciaba, de acuerdo con las funciones o actividades que ejercieran, y atendiendo a su organización territorial, clasificándolas en “Establecimientos Públicos”, “Empresas Industriales y Comerciales del Estado” y “Sociedades de Economía Mixta.”

“Es así como para determinar la naturaleza jurídica de la demandada y, en consecuencia, la calificación de sus servidores, resultó indispensable, tal cual se hizo, realizar un estudio funcional del organismo, con fundamento en el cual el Tribunal concluyó, que La Caja de Vivienda Popular tenía la naturaleza de “Establecimiento Público”, que dedujo del fin perseguido con su creación, consistente en la prestación de un servicio de tipo social en beneficio de las clases menos favorecidas.

“De acuerdo con ese resultado, procedía legalmente calificar el vínculo de la trabajadora demandante con base en los derroteros impuestos en los artículos 125 del Decreto Ley 1421 de 1993, que clasificaba para la fecha de egreso de la actora, a los servidores públicos del Distrito de Bogotá por regla general, como empleados públicos.

“De tal forma que cabe decir, ignoró el Tribunal la aplicación de las normas antedichas pues, en lugar de precisar si el cargo desempeñado por la demandante se encontraba incurso dentro de las excepciones establecidas en el artículo 125 del Decreto 1421 de 1993, esto es, si era una trabajadora destinada a la construcción o sostenimiento de obras públicas, dedujo su condición de tal, del hecho de haber celebrado las partes un contrato de trabajo y, de la circunstancia, de haberse aplicado a ésta las prerrogativas consagradas en las convenciones colectivas, perdiendo de vista que lo fundamental no eran esos tópicos, en tanto es la ley la que exclusivamente puede determinar la naturaleza de los servidores oficiales. De tal manera que, tratándose como aquí de un “Establecimiento Público”, sus trabajadores son empleados públicos y, solo por excepción, trabajadores oficiales cuando se dediquen a labores de construcción y sostenimiento de obras públicas, lo cual no es el caso.

“En forma complementaria de lo anterior y en relación con la prueba de la calidad de trabajador oficial, la Sala expresó en sentencia de 9 de marzo de 2001 (Rad. 14869), lo siguiente:

“Sobre la facultad de fijar la categoría de los empleos públicos en el ámbito municipal, en caso similar al presente donde es el mismo demandado, tuvo oportunidad de manifestar la Corte, lo siguiente:

“En lo que respecta a los restantes errores fácticos denunciados por la censura, de haber apreciado erróneamente el artículo primero del acuerdo Nro. 037 del 9 de diciembre de 1996 y dejado de apreciar su parágrafo único; de no haber estimado la certificación del 21 de octubre de 1998, sobre la asignación del actor para los años 1996 y 1997; y las pruebas atinentes a la convención colectiva, cuyo artículo 16 se apreció erróneamente y los comprobantes de pago, que no fueron apreciados en cuanto demostraban los descuentos sindicales efectuados al actor, así como la constancia de su afiliación al sindicato de trabajadores, tampoco le asiste razón a la censura, toda vez, que su demostración, de acuerdo con la sustentación del cargo, está encaminada a establecer que el demandante ostentaba la condición de trabajador oficial,

igualmente porque había sido clasificado por el Consejo Municipal como tal, porque el empleador le había dado dicho estatus y porque estaba afiliado al sindicato y recibía los beneficios convencionales, elementos éstos que a juicio de la Sala no son determinativos de la condición deprecada por el actor.

“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 Consejos, 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-tém-pore 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 Consejos Municipales podían fijar la categoría de los empleos públicos. En el orden municipal, así como en el orden Departamental, los Concejos Municipales y la 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.(Sent. noviembre 3 de 2000, rad. 14140).

“Habiendo determinado el legislador (artículo 292 decreto 1333 de 1986), que “los servidores municipales son empleados públicos, sin embargo los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales”, solo podía el actor acreditar su calidad de tal, mediante la demostración de que cumplía funciones de construcción o sostenimiento de obras públicas. Demostración que precisamente echó de menos el Tribunal, cuando afirma:

“De otra parte, bajo la hipótesis de que el actor hubiese desempeñado las funciones de conductor o conductor aseo, como también se designa en otros documentos tal denominación por sí misma, no acredita la calidad de trabajador oficial, pues como se dijo, en el presente caso el demandante tenía la carga de acreditar que las labores cumplidas estaban relacionadas con la construcción y sostenimiento de obras públicas, y no aparece documento alguno que indique

cuáles eran las labores materiales que cumplía el actor.” (subrayas fuera de texto).”

En consecuencia, al estar ya definida la calidad de establecimiento público de la demandada, sólo era posible colegir que el demandante ostentó la condición de trabajador oficial demostrando su dedicación a la construcción y sostenimiento de una obra pública, y como el ataque no apuntó a ese objetivo, su prosperidad no es posible, aunado al hecho de que con las pruebas que denunció como no apreciadas o dejadas de apreciar, aspiraba a establecer que la Caja de la Vivienda Popular era una empresa industrial y comercial del Estado, naturaleza jurídica que fue descartada, como se reseñó en la jurisprudencia trascrita.

De esa manera, no incurrió el Tribunal en error al concluir que la demandada es un establecimiento público.

CARGO SEGUNDO:

Acusa la sentencia del Tribunal por la vía indirecta, por aplicación indebida, y relaciona un elenco normativo similar al del primer cargo, que por economía no se transcribe.

Arguye que la infracción legal anotada se produjo por error de hecho ostensible del ad quem, al no dar por demostrado, estándolo, que toda la relación entre las partes se ejecutó mediante un contrato de trabajo.

Aduce que para los fines del cargo no controvierte la calificación de establecimiento público dada por la sentencia acusada a la Caja de la Vivienda Popular, pero que sí controvierte, pese a esa calificación, que entre las partes se ejecutó un contrato de trabajo.

Asevera que es numerosa la jurisprudencia de la Corte en que pese a calificarse como establecimiento público una entidad empleadora, si desde la iniciación y durante la ejecución de la relación laboral aquélla le dio al servidor el tratamiento de trabajador oficial, se celebró contrato de trabajo, se ejecutó y se le aplicaron las convenciones colectivas vigentes, esa relación fue contractual y el servidor fue trabajador oficial, como lo expresó en la sentencia de 14 de marzo de 2000, radicación 12541, de la que transcribió un breve fragmento, e insiste en que suscribió con la demandada un contrato de trabajo que se ejecutó durante la vigencia de la relación laboral que los vinculó, y que el Departamento Administrativo de la Función Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil, con posterioridad a la terminación de su contrato, mediante Resolución 14905 de 12 de diciembre de 1996, calificó a los servidores de la demandada como trabajadores oficiales y a ella como empresa industrial y comercial del Estado del nivel distrital (folios 254 a 257), por lo que tuvo necesidad de acudir a la justicia ordinaria, como lo determinó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para casos iguales, en sentencia (folios 321 a 333 vuelto), por no ser competente para conocer de las diferencias surgidas entre las partes que hayan celebrado contratos de trabajo, aunque el empleador sea un establecimiento público.

Enfatiza que si los jueces laborales ordinarios lo consideran como empleado público, el Estado le habrá negado el derecho fundamental de acceso efectivo a la administración de justicia, de que trata el artículo 229 de la Constitución Política, con lo que se impedirá obtener la resolución del conflicto jurídico que surgió por su desvinculación de la Caja de la Vivienda Popular.

Para su demostración dice que fueron mal apreciados el contrato de trabajo (folios 18 y 824), la

contestación de la demanda (folios 38 a 44) y el paz y salvo expedido por la organización sindical (folio 334).

Precisa que fueron dejados de apreciar el reglamento interno de trabajo (folios 859 a 878), las convenciones colectivas de trabajo (folios 339 a 343, 350 a 357, 358 a 372, 346 a 349, 388 a 409), la providencia del Departamento Administrativo de la Función Pública (folios 254 a 257), los testimonios (folios 77 a 80, 85 a 89, 97 a 100 y 104 a 110).

Afirma que el ad quem se equivocó al deducir que era empleado público, porque el contrato de trabajo reconoce expresamente su calidad de trabajador oficial (folios 18 y 824); que en la contestación de la demanda se aceptaron como ciertos los hechos 1 y 7 (folios 2, 3, y 39), con lo que se confesó la vinculación contractual y la terminación unilateral del contrato de trabajo, lo que sólo puede darse como trabajador oficial, y que el reglamento interno de trabajo (folios 859 a 878), habla de trabajador y de contrato de trabajo (folios 872 y 873, 873 y 874, 875, 876 y 877).

Agrega que las convenciones colectivas hacen referencia a la cláusula séptima del contrato de trabajo, que se aplicaban a trabajadores de la Caja afiliados al sindicato (folios 341, 432, 356, 358, 388, 393, 399, 402, 405 y 410), y que no fue apreciada la Resolución No. 14905 de 12 de diciembre de 1996 (folios 254 a 257), porque el mismo Estado, Departamento Administrativo de la Función Pública, calificó a algunos trabajadores de la demandada, como oficiales, de la que transcribió un breve pasaje (folio 256).

Añade que de esas pruebas surge con claridad meridiana que su vinculación fue mediante contrato de trabajo; que la demandada le reconoció siempre el carácter de trabajador oficial; que le aplicó el reglamento interno de trabajo en su condición de trabajador oficial; que le aplicó los beneficios convencionales y jamás le dio el tratamiento de empleado público; y que el mismo Estado le reconoció su calidad de trabajador oficial, con posterioridad a su desvinculación,

Concluye que está demostrado el error de hecho, como lo ratifican los testigos José Yamel Colomba Hernández (folio 79), Querubín Muñoz (folio 87), Rafael Jesús Campos (folio 98) y Aldo Antonio Quiroga Díaz (folios 106 y 107), por no existir prueba alguna, calificada o no, que permita colegir que fue empleado público al servicio de la demandada, o que ésta lo hubiera considerado como vinculado mediante una relación legal o reglamentaria, porque los medios de convicción corroboran que desde su ingreso a la Caja ésta siempre le dio el tratamiento de trabajador oficial.

Y como consideraciones de instancia arguye que, en conformidad con lo dispuesto en el literal c) de la cláusula octava de la convención colectiva de trabajo de 22 de noviembre de 1977, le asiste derecho al reintegro al cargo que desempeñaba y al pago de los salarios y prestaciones legales y convencionales (folios 362 y 363), y que si no se encontrare que ello es procedente, tiene entonces derecho al reajuste de la indemnización por despido consagrada en la tabla prevista en el parágrafo segundo de la cláusula octava de esa convención, tomando en cuenta el quinquenio devengado en el último año de servicios (folio 20), más la pensión especial vitalicia de jubilación prevista en el artículo 8 de la Ley 171 de 1961, la indemnización por pérdida de la capacidad laboral por enfermedad (folios 980 a 1158), de 21,30% (folios 1167 a 1170), y la indemnización por mora prevista por el artículo 1 del Decreto 797 de 1949, o en subsidio la devaluación monetaria de las deudas.

LA RÉPLICA

Sostiene que si bien es cierto que el demandante suscribió un documento denominado contrato de trabajo, también lo es que su vinculación con la entidad fue la de un empleado público, según lo dispuesto por el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968, y sus funciones de Auxiliar de Servicios Generales están determinadas en la ley, imposible de modificar por el solo hecho de hallarse afiliado al sindicato de la entidad y gozar de los beneficios o como resultado de una prueba testimonial.

Precisa que sobre el particular la Corte Suprema de Justicia se pronunció en la sentencia de 20 de mayo de 2004, radicación 16166, cuyo texto reprodujo.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

El Tribunal confirmó la decisión absolutoria del a quo por estimar que la naturaleza jurídica de la Caja de la Vivienda Popular correspondía a un establecimiento público, conforme a los Acuerdos 20 de 1942 y 15 de 1959, el Decreto 1421 de 21 de julio de 1993, que adoptó un régimen especial para el Distrito Capital y, adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte plasmada en la sentencia de 13 de febrero de 2002, radicación 16747, de la que reprodujo los apartes que consideró pertinentes para ilustrar su decisión, razón por la cual concluyó que sus servidores ostentaban la calidad de empleados públicos y, sólo por excepción, trabajadores oficiales.

Añadió también ese juzgador colegiado que para acreditar la calidad de trabajador oficial afirmada en la demanda, y obtener los derechos reclamados, el demandante “no demostró estar dentro de la excepción establecida en la ley pues sus funciones o actividades no se pueden enmarcar como estrechamente vinculadas a la construcción o sostenimiento de obras públicas y el hecho de que la (sic) demandante manifieste que su vinculación se hubiera efectuado por medio de contrato de trabajo, tal evento no determina que este (sic) dentro de la excepción a la regla de las normas transcritas, así las cosas, siendo el actor empleado pública (sic) como quedó atrás determinado, no se le aplicaban los procedimientos convencionales para la terminación del contrato de trabajo, ya que aún cuando aparecía vinculada (sic) por este medio, su relación con la empleadora era en realidad de carácter legal y reglamentario como lo alega la de4mandada.” (Folios 1310 y 1311).

El impugnante, por su parte, arguye que la Caja de la Vivienda Popular es una empresa industrial y comercial del Estado y que por haberse vinculado mediante contrato de trabajo y haberlo ejecutado como tal, su calidad fue la de trabajador oficial, con todos los beneficios y prerrogativas que ello representa.

Para resolver el asunto controvertido, en el que se ha discutido la naturaleza jurídica de la entidad demandada con invocación de idénticos o parecidos medios de prueba a los allegados al plenario, es pertinente recordar la sentencia de esta Sala de la Corte de 4 de marzo de 2003, radicación 19081, y más recientemente la de 9 de octubre de 2007, radicación 30765, en donde expresó:

“... Aclarado lo anterior, cabe decir, que no existe duda en que para la fecha de creación del Fondo de Vivienda Popular y su puesta en marcha, mediante la expedición de los Acuerdos 20 de 1942 y 15 de 1959, los perfiles jurídicos que clasifican a las entidades descentralizadas en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta del orden nacional, regional o local, creando sus diferencias, y que a la vez determinaban la calidad de sus servidores, no tenían cabida dentro de nuestro ordenamiento jurídico pues el acuerdo 20 de 1942 que dio origen a la creación de la Caja de Vivienda Popular como 'una

persona jurídica autónoma' que tendría a su cargo 'el servicio público de suministro de viviendas a los trabajadores, de conformidad con las Leyes 46 de 1918, 99 de 1922, 19 de 1932, 61 de 1963, 23 de 1940 y el Decreto extraordinario 380 de 1942', nada dijo acerca de la naturaleza jurídica del ente autónomo creado y de la calidad de los empleados a su servicio; igualmente el acuerdo 15 de 1959 por el cual se organizó la Caja de Vivienda Popular simplemente dijo que continuaría prestando sus servicios 'como una persona jurídica autónoma' sin especificar la naturaleza jurídica de la entidad.

“Sólo por aporte jurisprudencial se daba a conocer la naturaleza jurídica de esas instituciones descentralizadas que conformaban parte del estado en su orden nacional, regional o local, tal como se aprecia en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11 de diciembre de 1964, gaceta judicial tomo CIX, página 39 en la que al estudiar la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria asentó, que 'una de las características del establecimiento público, es la descentralización por servicios de la administración general, característica que recomienda la institución, especialmente los estados unitarios'. Ya con anterioridad a la sentencia citada la Corte mediante fallo del 10 de agosto de 1967, había establecido diferencias que caracterizaban a los establecimientos públicos de otra clase de entidades, lo que nos demuestra que solo a través de la jurisprudencia se podía determinar la naturaleza jurídica de los entes creados por el Estado para la prestación de cierta clase de servicios.

“A pesar del intento de organización de la ley 15 de 1959, de integrar las empresas y establecimientos públicos descentralizados del Estado, solo a partir de la reforma de 1968, más concretamente con la expedición del acto legislativo número uno y de los Decretos 1050 y 3130 de 1968, se vino a determinar el régimen jurídico de las entidades descentralizadas, dando noción clara que las diferenciaba, de acuerdo con las funciones o actividades que ejercieran, y atendiendo a su organización territorial, clasificándolas en 'establecimientos Públicos', 'Empresas Industriales y Comerciales del Estado' y 'Sociedades de Economía Mixta'.

“Es así como para determinar la naturaleza jurídica de la demandada y, en consecuencia, la calificación de sus servidores, resultó indispensable, tal cual se hizo, realizar un estudio funcional del organismo, con fundamento en la cual el Tribunal concluyó, que la Caja de la Vivienda Popular tenía la naturaleza de 'Establecimiento Público', que dedujo del fin perseguido con su creación, consistente en la prestación de un servicio de tipo social en beneficio de las clases menos favorecidas.

“De acuerdo con ese resultado, procedía legalmente calificar el vínculo de la trabajadora demandante con base en los derroteros impuestos en los artículos 125 del Decreto Ley 1421 de 1993, que clasificaba para la fecha de egreso de la actora, a los servidores públicos del Distrito de Bogotá por regla general, como empleados públicos.

“De tal forma que cabe decir, ignoró el Tribunal la aplicación de las normas antedichas pues, en lugar de precisar si el cargo desempeñado por la demandante se encontraba incurso dentro de las excepciones establecidas en el artículo 125 del Decreto 1421 de 1993, esto es, si era una trabajadora destinada a la construcción o sostenimiento de obras públicas, dedujo su condición de tal, del hecho de haber celebrado las partes un contrato de trabajo y, de la circunstancia, de haberse aplicado a esta las prerrogativas consagradas en las convenciones colectivas, perdiendo de vista que lo fundamental no eran esos tópicos, en tanto es la ley la que exclusivamente puede determinar la naturaleza de los servidores oficiales. De tal manera que, tratándose como aquí de un 'Establecimiento Público', sus trabajadores son empleados públicos y, solo por excepción, trabajadores oficiales cuando se dediquen a labores de construcción y sostenimiento de obras

públicas, lo cual no es el caso.”

De suerte que la facultad de fijar la calidad de los servidores públicos corresponde exclusivamente al legislador, y no a la voluntad del administrador, ni como resultado de los actos que el empleador oficial o el servidor ejecuten, en virtud de la vinculación.

Y respecto de los actos particulares de la demandada, para efecto del desarrollo de su objeto social, así como de las relaciones con sus servidores, la última de las providencias citadas precisó que:

“... Ahora bien, frente al cuestionamiento del recurrente, respecto a que la demandada celebró contratos de compraventa con sus adjudicatarios, tal como se demuestra con los documentos de folios 352 a 360, lo que, a su juicio, denota su ánimo de lucro, y que por tal razón ostentaba la calidad de empresa industrial y comercial del Estado, considera la Sala que de los mismos no se colige que en efecto obtuviese algún tipo de provecho, pues precisamente esa era una de sus finalidades, tal como aparece consagrado en el literal a) del artículo 4° del Acuerdo Número 15 de 1959 proferido por el Consejo Municipal del Distrito Especial de Bogotá. En efecto la mencionada norma disponía: “La Caja de Vivienda Popular tendrá las siguientes finalidades: a) Contribuir al mejoramiento de la población, con el objeto de elevar su nivel social atendiendo las necesidades de vivienda y demás servicios públicos y comunales, indispensables al bienestar general y al desarrollo de la comunidad.”(folios 141 y 142).

“Por consiguiente, es evidente que para poder cumplir con ese propósito necesariamente tenía que realizar esa clase de operaciones, pues de otra manera no podía suplir la carencia de vivienda de las personas de escasos recursos, pero sin perseguir un fin lucrativo como lo previó el artículo 2° del mencionado Acuerdo, o al menos así no parece demostrado. Sin embargo, valga agregar que dado el objeto de la entidad, el hecho de que lograra algún provecho no indica necesariamente que ese provecho sea con el ánimo de lucrarse, puesto que lo obtenido bien puede definirse a los fines propios de la institución.

“De otro lado, para poder catalogar al actor como trabajador oficial, de conformidad con lo establecido por el artículo 125 del Decreto Ley 1421 de 1993, era indispensable demostrar que su actividad estuvo relacionada con la construcción y el sostenimiento de obras públicas, circunstancia que no halló acreditada el ad quem, y que no desvirtúa la acusación, con las probanzas denunciadas en los cargos, tantos por su errada apreciación, como por su falta de valoración.

“Como se ha precisado por la Corte en las sentencias citadas anteriormente, en los Acuerdos de creación, ni en los Estatutos de la CAJA demandada, se encuentra que su actividad constituya una obra pública, pues es claro que ella es la ejecutada por el Estado en “interés general”, cuyo uso no tiene un destinatario específico y sobre la cual se ejecutan labores de construcción o de sostenimiento, lo que no sucede en este caso, por cuanto las viviendas construidas por la Caja son vendidas a particulares de escasos recursos.

“Ahora bien, el hecho de que el demandante hubiera suscrito contratos de trabajo, que fuera beneficiaria de los acuerdos convencionales y, que la CAJA le diera trato de trabajadora oficial, como lo alega la censura, no significa que deba tenersele como trabajadora oficial, pues, lo que no se puede cuestionar es que, las funciones que cumplió no estuvieron sujetas a la construcción y sostenimiento de una obra pública, amén de no ser aquellas circunstancias, las que determinan la naturaleza jurídica del vínculo.”

Lo expresado se adecua al caso estudiado, por tratarse de un asunto en el que las circunstancias fácticas y jurídicas fundamentales son esencialmente similares.

El cargo, en consecuencia, no prospera.

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 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, de fecha 18 de agosto de 2006, proferida en el proceso ordinario laboral promovido por PABLO DANILO LÓPEZ AGUILERA contra la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR.

Como el recurso se pierde y hubo oposición, las costas en casación se imponen al recurrente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

GUSTAVO JOSÉ GNECCO MENDOZA

ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN

EDUARDO LÓPEZ VILLEGAS

LUIS JAVIER OSORIO LÓPEZ

FRANCISCO JAVIER RICAURTE GÓMEZ

CAMILO TARQUINO GALLEGO

ISAURA VARGAS DÍAZ

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

