

TEMA: CARGA DE LA PRUEBA - Las partes están obligadas a probar el supuesto de hecho de las normas jurídicas que consagran el derecho que reclaman, manteniendo la obligación de aportar los soportes en que se basan sus afirmaciones. / **DE LA CALIDAD DE SERVIDOR PÚBLICO** - No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento y para proveer los empleos de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. / **EL TRABAJO OFICIAL** - los servidores que intervienen propiamente en actividades de la construcción, esto es de fabricación, instalación, montaje de estructuras, infraestructuras y edificaciones. /

HECHOS: La apoderada del demandante no comparte la interpretación que tiene el Despacho respecto al concepto de sostenimiento y construcción de obra pública, esto, para negar las pretensiones de la demanda. Esta segunda instancia consiste en establecer si el cargo de Ingeniero Electricista que viene desempeñando el accionante, corresponde legalmente a la categoría de trabajador oficial. Y, en consecuencia, le asiste derecho a que se le reconozcan en su favor la totalidad de los derechos que como trabajador le corresponde conforme a las normas legales municipales o por convención colectiva de trabajo.

TESIS: La carga de la prueba del tiempo servido por el trabajador al empleador la soporta el primero, de modo que la falta de demostración del tiempo de servicios comporta que no hay posibilidad para condenar al pago de prestaciones, salarios e indemnizaciones. (...) Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, se exceptúan los de libre nombramiento y remoción, elección popular, los trabajadores oficiales o los que determine la Ley. (...) La Corte Suprema de Justicia, respecto de lo que debe entenderse por labores de “construcción y sostenimiento de obra pública”, a efectos de determinar la calidad de trabajador oficial de un servidor de un ente territorial, ha precisado en su jurisprudencia que tales tareas no se limitan a trabajos de “pico y pala” dado que también pueden considerarse dentro de esta categoría, las actividades materiales e intelectuales que guarden relación directa e inmediata con su ejecución o desarrollo. (...) No es cualquier labor la que da el título de trabajador oficial. La salvedad cubre un sector más exclusivo, vale decir, los servidores que intervienen propiamente en actividades de la construcción. Así mismo, el sostenimiento de dichas obras, es decir, el conjunto de actividades orientadas a la conservación, renovación y mejora del bien construido, lo cual implica intervenciones para su reparación de base, transformación estructural, garantía de prolongación de su vida útil y engrandecimiento. (...) La Corte ha sostenido que dichas labores no solo se limitan a los trabajos de «pico y pala», pues existen otras actividades, materiales e intelectuales, que tienen que ver directa e inmediatamente con su ejecución o adecuado desarrollo. (...) En criterio del Alto Tribunal la intelección de los trabajos ligados a la construcción y sostenimiento de obra pública, también contempla otras tareas que se cumplen no necesariamente en “terreno”, pero que constituyen un apoyo directo a aquellos, al punto que sin su aporte no es posible la construcción o mantenimiento de la misma, motivo por el cual es necesario, en cada caso, verificar la actividad que verdaderamente desempeñó el trabajador.

MP. JAIME ALBERTO ARISTIZABAL GOMEZ

SALVAMENTO DE VOTO: JOHN JAIRO ACOSTA PÉREZ

FECHA: 11/10/2023

PROVIDENCIA: SENTENCIA

CASACIÓN.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN



Medellín, once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La **SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN**, conformada por los Magistrados Jaime Alberto Aristizábal Gómez quien actúa como ponente, John Jairo Acosta Pérez y Francisco Arango Torres, procede a dictar sentencia de segundo grado, dentro del proceso ordinario identificado con el radicado número 05001 31 05 006 2016 00573 01, promovido por el señor **EDGAR NICOLAS VELASQUEZ BETANCUR**, en contra del **MUNICIPIO DE MEDELLÍN** con la finalidad de resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante frente a la sentencia proferida el 13 noviembre de 2018 por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Medellín.

De conformidad con el numeral 1° del artículo 13 de la Ley 2213 de 13 de junio de 2022 “...Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de

la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones...” se toma la decisión correspondiente mediante providencia escrita número **334**, previamente discutida y aprobada por los integrantes de la Sala.

ANTECEDENTES

El señor Edgar Nicolas Velásquez Betancur demandó al Municipio de Medellín, pretendiendo se declare que el cargo de ingeniero electricista (profesional universitario) que viene desempeñando desde el 2 de febrero de 2010 en la Subsecretaria Técnica de Infraestructura de la Secretaria de Infraestructura Física del Municipio de Medellín corresponde legalmente a la categoría de trabajador oficial. Y consecuentemente, se reconozcan en su favor la totalidad de los derechos que como trabajador le corresponde conforme a las normas legales municipales o por convención colectiva de trabajo; y se condene al ente municipal a reconocer y pagar los siguientes conceptos: reajuste salarial tanto ordinario como extraordinario anual hasta alcanzar el porcentaje de aumento salarial autorizado para los trabajadores oficiales con fundamento en la convención colectiva; reajuste o pago de las primas legales y extralegales, tales como prima de navidad, prima de vida cara, prima de vacaciones, prima de antigüedad, aguinaldo, auxilio de transporte, prima extra, auxilio de alimentación y bonificación por recreación; indexación y costas del proceso.

Como fundamento de sus pretensiones expuso que, se vinculó laboralmente al Municipio de Medellín el 2 de febrero de 2010 para desempeñar funciones como

Ingeniero Electricista genéricamente denominado Profesional Universitario adscrito al servicio de la Secretaria de Infraestructura Física - Subsecretaria Técnica de Infraestructura de la Secretaria de Infraestructura donde viene prestando su servicio. Aduce que las funciones asignadas están estrecha y directamente relacionadas con la construcción y conservación de las obras públicas como son la construcción y mantenimiento de vías, de puentes, muros de contención, coberturas, andenes, parques públicos, paseos urbanos, redes de servicios públicos, etc, las cuales son actividades propias e inherentes a la construcción y conservación de las obras civiles que la entidad territorial ejecuta en su jurisdiccional, y pese a ello, el demandado ubica su cargo en la categoría de los denominados empleados públicos, cuando legalmente por la naturaleza de las funciones y la actividad a que está destinado su servicio, responde a la categoría de trabajador oficial. Agrega que la convención colectiva de trabajo que rige en la entidad pública consagra prestaciones económicas mucho más favorables que las que ha percibido, sus salarios han sido deficitarios, pues los incrementos salariales de los trabajadores oficiales han sido superiores, igual sucede con las prestaciones sociales, especialmente las de carácter extralegal. El 4 de septiembre de 2015, agotó reclamación administrativa, recibiendo respuesta negativa mediante Resolución No. 490 de 18 de enero de 2016.

El Municipio de Medellín en el escrito de réplica precisó que el demandante es un empleado público, que el vínculo laboral existente entre las partes es de índole legal reglamentario conforme lo previsto en los artículos 122, 123, 125 de la Constitución Política, los Decretos 2400, 3074 y 3135 de 1968, y 1950 de 1973 y la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios. Que según el manual de funciones del empleo denominado Profesional Universitario que ostenta el actor, las funciones esenciales del empleado público mencionado son las siguientes:

1. Investigar y realizar los diagnósticos necesarios para el desarrollo de los planes, programas y proyectos asignados mediante la aplicación de conocimientos y metodologías que permitan cumplir con las metas y objetivos estratégicos de la dependencia.
2. Analizar la información derivada de los distintos procesos relacionados con el área de competencia, haciendo uso del conocimiento profesional con el fin de permitir la oportuna toma de decisiones.
3. Realizar los estudios del área de su competencia, mediante el diseño y aplicación de herramientas de análisis e investigación, para garantizar el cumplimiento de los objetivos del área o equipo de trabajo al que se encuentra asignado.
4. Implementar procesos de mejoramiento a los proyectos de la secretaría en las etapas de formulación, actualización, ejecución y medición, buscando el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo y plan de acción.
5. Efectuar el seguimiento y recomendaciones necesarias mediante la adopción de técnicas apropiadas que permitan el mejoramiento continuo de los procesos de la dependencia.
6. Apoyar los diferentes procesos mediante diferentes prácticas, técnicas y dinámicas tecnológicas que permitan la gestión, organización y racionalización de los recursos en su dependencia y la búsqueda de alternativas de solución a las distintas problemáticas que se puedan presentar.
7. Brindar soporte al desarrollo, implementación, mejoramiento y seguimiento de los procesos y procedimientos del área o equipo de trabajo, de acuerdo con la normatividad, conceptos técnicos y parámetros establecidos, con el fin de dar respuesta a los requerimientos de la Administración.
8. Elaborar informes de gestión, estadísticos, de rendición de cuentas y demás que le sean requeridos por la administración, organismos de control, otras Entidades y comunidad, aplicando metodologías e indicadores definidos, con el fin de evaluar su cumplimiento y dar respuesta a los requerimientos.
9. Realizar la supervisión de los diferentes contratos que le sean asignados, de acuerdo con los términos y especificaciones técnicas establecidas y proponer los ajustes necesarios.
10. Contribuir en la implementación del Sistema Integral de gestión de la calidad, desde su conocimiento específico y desde los procesos en los que participa, para garantizar la mejora continua del proceso.
11. Llevar a cabo la contratación requerida para la ejecución de los proyectos, de acuerdo con los términos y especificaciones técnicas establecidas que conduzcan al cumplimiento de los objetivos del equipo de trabajo.
12. Desempeñar las demás funciones asignadas por su jefe inmediato de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

De las cuales ninguna actividad resulta inherente a la construcción y mantenimiento de obra pública. Se aduce que el empleo con la denominación de Ingeniero Electricista no existe en la planta actual, el empleo es Profesional Universitario con requisitos de estudio, pues el máximo cargo que existe para los trabajadores oficiales es de capitán de cuadrilla, lo que no solo excluye la posibilidad de catalogarlo como trabajador oficial en virtud del Decreto 785 de 2005, sino que el carácter funcional de sus labores no implica la ejecución ni materialización de la obra como tal. Que el señor Felipe Ospina Uribe líder de proyecto del grupo de ingeniería de la unidad de diseño y jefe inmediato del demandante rindió declaración libre y espontánea ante el líder de programa de la Subsecretaria de Gestión Humana y manifestó que el citado es un Profesional Universitario y atiende todos los temas relacionados con el diseño eléctrico de los proyectos de la Secretaria de Infraestructura Física y realiza el acompañamiento de otros proyectos como corredores de vía, en el diseño de redes, además no tiene supervisión de contrato, es un apoyo. Que respecto de la jornada laboral el actor se encuentra en la oficina un 70% y el 30% en campo, por lo que no ejecuta de manera permanente en el lugar de la obra pública. Se precisa que, tratándose de construcción o mantenimiento de obra pública, la interventoría, más no la supervisión, debe ser contratada con personal externo conforme las previsiones de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510 de 2013, por ello, ni la obra ni la interventoría que se contrate es ejecutada en campo por el ente municipal en los casos relacionados con el Municipio de Medellín. Se opuso a las pretensiones de la demanda. Y propuso las excepciones de mérito de *Cumplimiento de la Constitución y la Ley, Inexistencia de la Obligación, Imposibilidad de poderse derivar o señalar que el demandante a desplegado funciones a las de un interventor de contrato de obra pública, Prescripción, Pago, Compensación, Buena fe y Falta de causa para pedir.*

En sentencia proferida el 13 de noviembre de 2018, el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Medellín absolvió al Municipio de Medellín de todas las pretensiones de la demanda. Y condenó en costas al actor.

RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada del demandante no comparte la interpretación que tiene el Despacho respecto al concepto de sostenimiento y construcción de obra pública, esto, para negar las pretensiones de la demanda, pues se enmarca en un concepto restrictivo que se aleja de lo previsto en el artículo 53 de la Constitución Política, considerando que al desempeñarse el accionante como ingeniero profesional con capacidades intelectuales, las actividades materiales y técnicas por él desarrolladas no están relacionadas con el sostenimiento y construcción de obra pública, pero contrario a ello, considera la recurrente que la prueba testimonial allegada da cuenta que tales labores y actividades son claras y concretas y si están estrechamente relacionadas con el sostenimiento y construcción de obra pública, específicamente en la labor de campo y en la parte técnica y material contraria a la indicada en el manual de funciones, no obstante la A quo le resta valor probatorio a la prueba testimonial allegada por la parte actora y tacha a los deponentes de sospechosos toda vez que también presentaron demanda en contra del Municipio de Medellín, desconociendo que en sentencia judicial ya fueron declarados trabajadores oficiales de la entidad, y por ello, con sus declaraciones no obtendrían beneficio alguno. Señala que respecto del concepto de sostenimiento y construcción de obra pública ya la jurisprudencia le ha dado un alcance más amplio a las tareas de los trabajadores oficiales y no solo al trabajo de pico y pala, pues aquel personal que ejecuta labores de ingeniería, de arquitectura, de electricista también hace parte del sostenimiento

y construcción de obra pública, pues tal labor requiere además, del trabajo intelectual y de esa cadena de construcción desde el diseño hasta la entrega de la obra.

Frente al recurso promovido por la parte demandante, la competencia de esta Corporación está dada por los puntos que son objeto de apelación, de conformidad con los Artículos 15 y 66A del C.P.L y de la S.S., respectivamente.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La apoderada del actor presentó oportunamente escrito de alegatos de conclusión precisando que el cargo que ha desempeñado su representado como Ingeniero Electricista, corresponde legal y administrativamente a la categoría legal de trabajador oficial y por ello le asistía pleno derecho a solicitar y obtener el reconocimiento de los derechos y prestaciones sociales que el Municipio de Medellín reconoce a este grupo de servidores y en consecuencia acceder y gozar de los beneficios de la convención colectiva de trabajo, que rige para los trabajadores oficiales del ente municipal. Y que los precedentes judiciales existentes en torno a la naturaleza jurídica de la vinculación que debe regir la relación laboral de los conductores, técnicos, ingenieros y arquitectos, vinculados, con funciones intelectual y materialmente relacionadas con las diferentes obras públicas que ejecuta el ente territorial, Municipio de Medellín, son claros y determinantes, en cuanto a que son funciones propias de trabajadores oficial, no de empleados públicos.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico de esta segunda instancia consiste en establecer si el cargo de Ingeniero Electricista (Profesional Universitario) que viene desempeñando el accionante desde el 2 de febrero de 2010 en la Subsecretaria Técnica de Infraestructura de la Secretaria de Infraestructura Física del Municipio de Medellín corresponde legalmente a la categoría de trabajador oficial. Y en consecuencia, le asiste derecho a que se le reconozcan en su favor la totalidad de los derechos que como trabajador le corresponde conforme a las normas legales municipales o por convención colectiva de trabajo; y se condene al ente municipal a reconocer y pagar los siguientes conceptos: reajuste salarial tanto ordinario como extraordinario anual hasta alcanzar el porcentaje de aumento salarial autorizado para los trabajadores oficiales con fundamento en la convención colectiva; reajuste o pego de las primas legales y extralegales, tales como prima de navidad, prima de vida cara, prima de vacaciones, prima de antigüedad, aguinaldo, auxilio de transporte, prima extra, auxilio de alimentación y bonificación por recreación e indexación.

CONSIDERACIONES

En virtud del principio de la carga de la prueba o auto responsabilidad, consagrado en el artículo 164 y 167 del Código General del Proceso, aplicable por remisión normativa del artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y Seguridad Social. Es así como las partes están obligadas a probar el supuesto de hecho de las normas jurídicas que consagran el derecho que reclaman, manteniendo la obligación de aportar los soportes en que se basan sus afirmaciones, con las cuales pretenden se

les reconozca un derecho, la aplicación de una norma, o un efecto jurídico particular, el no hacerlo conlleva inexorablemente a la negativa de éstos.

En desarrollo de tales preceptos normativos, la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia del 25 de octubre de 2011, radicado 37547 sostuvo:

“...La Sala considera que el Tribunal no distorsionó el verdadero sentido de la regla de juicio de la carga de la prueba, contenida en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil –aplicable al procedimiento del trabajo y de la seguridad social, merced a lo dispuesto en el artículo 145 del estatuto de la materia-, porque la carga de la prueba del tiempo servido por el trabajador al empleador la soporta el primero, de modo que la falta de demostración del tiempo de servicios comporta que no hay posibilidad para condenar al pago de prestaciones, salarios e indemnizaciones...”.

De cara a lo alegado por la recurrente frente la calidad de servidor público que ostenta el demandante, se ha de precisar que de conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política al referirse a la función pública, prevé que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento y para proveer los empleos de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

El artículo 123 ibídem define de manera general quienes son servidores públicos dentro de los cuales se encuentran los empleados públicos.

Y según el artículo 125 de la norma Superior, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, se exceptúan los de libre nombramiento y remoción, elección popular, los trabajadores oficiales o los que determine la Ley

De otra parte, el Decreto 3135 de 1968 establece la clasificación de los empleos en el orden nacional, la cual es aplicable al territorial y en el artículo 5 consagra:

“...Artículo 5: EMPLEADOS PUBLICOS 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...”

A su vez el Decreto 1848 de 1969 en el artículo 2 dispone *“...Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales, son empleados públicos...”*, y el artículo 3 alude a que *“...Son trabajadores oficiales los siguientes: Los que prestan sus servicios a las entidades señaladas en el inciso 1 del artículo 1 Decreto, en la construcción y sostenimiento de las obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras...”*

Y el Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal señala en el artículo 292 que *“...Los servidores municipales son empleados, sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales...”*

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, respecto de lo que debe entenderse por labores de *“construcción y sostenimiento de obra pública”*, a efectos de determinar la calidad de trabajador oficial de un servidor de un ente territorial, ha precisado en su jurisprudencia que tales tareas no se limitan a trabajos de *“pico y pala”* dado que también pueden considerarse dentro de esta categoría, las actividades materiales e intelectuales que guarden relación directa e inmediata con

su ejecución o desarrollo (Sentencias SL 3934 de 2018, SL 4867 de 2018 y SL 3888 de 2018).

La Corporación mencionada en la sentencia SL 4440 de 2017, reiterada en las sentencias SL 3934 de 2018 y SL 2539 de 2020, sostuvo, lo siguiente:

“...(II) CONSTRUCCIÓN Y SOSTENIMIENTO

La decisión legislativa de sustraer del régimen estatutario a los servidores públicos ocupados en la construcción y sostenimiento de obras públicas (entendido este concepto en un sentido amplio o corriente), radica en las peculiaridades que implica todo trabajo en obra o de reparación, que, en muchos eventos, conlleva exposición a condiciones climáticas difíciles (lluvia, granizo, sol intenso, etc.), a los riesgos inherentes a la actividad constructiva (derrumbes, inundaciones, caídas, etc.), la realización de horas extras, trabajo nocturno y festivo para dar cumplimiento a los plazos de obra, desplazamientos, trabajo físico agotador, entre otros factores, a los cuales no están sometidos usualmente los servidores de la administración pública.

En este orden, el propósito que subyace a esta salvedad legal, mira hacia un excepcional sector de trabajadores de la administración, dedicado a la construcción o reparación de obras, que, por razón de la naturaleza de las actividades que ejecutan, no es conveniente que sus condiciones laborales estén fría y rígidamente fijadas en la ley y los reglamentos adoptados unilateralmente por el Estado, sino que, por el contrario, exista cierta flexibilidad, reflejada en la posibilidad de que estos servidores negocien sus condiciones de empleo, a través del contrato de trabajo, convención o pacto colectivo. De esta forma, se le asigna a este sector el poder jurídico, inherente a la categoría a la que pertenecen, de dialogar y discutir con la administración empleadora, las necesidades, problemas y reclamos de índole

laboral que les plantea las peculiaridades de su trabajo, y, sobre esa base, lograr acuerdos y soluciones instrumentalizadas a través del contrato, pacto o convención colectiva, o su sucedáneo, el laudo arbitral.

Lo anterior, deja en evidencia que no es cualquier labor la que da el título de trabajador oficial. La salvedad cubre un sector más exclusivo, vale decir, los servidores que intervienen propiamente en actividades de la construcción, esto es de fabricación, instalación, montaje, desmontaje o demolición de estructuras, infraestructuras (de transporte, energéticas, hidráulicas, telecomunicaciones, etc.) y edificaciones. Así mismo, el sostenimiento de dichas obras, es decir, el conjunto de actividades orientadas a la conservación, renovación y mejora del bien construido, lo cual implica intervenciones para su reparación de base, transformación estructural, garantía de prolongación de su vida útil y engrandecimiento.

La Corte ha sostenido que dichas labores no solo se limitan a los trabajos de «pico y pala», pues existen otras actividades, materiales e intelectuales, que tienen que ver directa e inmediatamente con su ejecución o adecuado desarrollo. Por ejemplo, en algunos casos, ha esgrimido que servidores que realizaron actividades de ingeniero de obras de infraestructura (CSJ SL 3676, 17 dic. 2010), técnico de pavimentos (CSJ SL 36706, 7 sep. 2010), ingeniero analista de pavimentos (CSJ SL 37106, 10 ago. 2010), cocinera de campamento de obras (CSJ SL15079-2014), conductor de transporte liviano de pavimentos (CSJ SL9767-2016), topógrafo (CSJ SL13996-2016), mantenimiento estructural de rellenos sanitarios (CSJ SL2603-2017), son trabajadores oficiales.

Pero también ha puntualizado que labores de servicios generales y vigilancia, comunes a todas las entidades, desarrolladas por personal del nivel asistencial de los cuadros permanentes de la administración pública, tales como celaduría,

jardinería, aseo general y limpieza, no tienen que ver con la construcción y sostenimiento de obras públicas, pues se trata de ocupaciones de simple colaboración y apoyo a la gestión institucional, y no de fabricación, transformación, intervención, reparación o mantenimiento de infraestructuras o edificaciones (CSJ SL 33556, 24 jun. 2008; CSJ SL, 26 de Oct. (sic) 2010, rad. 38114; CSJ SL 42499, 29 ene. (sic) 2014, CSJ SL7340-2014, entre otras). (Resaltado por la Sala) ...”.

En criterio del Alto Tribunal la intelección de los trabajos ligados a la construcción y sostenimiento de obra pública, también contempla otras tareas que se cumplen no necesariamente en “terreno”, pero que constituyen un apoyo directo a aquellos, al punto que sin su aporte no es posible la construcción o mantenimiento de la misma, motivo por el cual es necesario, en cada caso, verificar la actividad que verdaderamente desempeñó el trabajador. (Sentencia SL 4440 de 2017, reiterada en las sentencias SL 3934 de 2018 y SL 2539 de 2020)

Ha de precisarse que en este juicio no se discute que el señor Edgar Nicolas Velásquez Betancur labora al servicio del Municipio de Medellín desde el 2 de febrero de 2010, desempeñando el cargo de Profesional Universitario, ostentando la calidad de empleado público en la Subsecretaría Técnica de Infraestructura de la Secretaría de Infraestructura Física del Municipio de Medellín.

Luego. La prueba documental allegada al proceso da cuenta.

1. Que el Decreto 785 de 2005 reglamentario de la Ley 909 de 2004, determinó la nomenclatura de los cargos de las entidades públicas y definió para el cargo de Profesional Universitario la nomenclatura 219, clasificándolo en el Nivel Profesional para los empleados públicos.

2. Que conforme el Manual de Funciones para el nivel: Profesional, denominación del cargo: Profesional Universitario, grado: 2, naturaleza del empleo: Carrera Administrativa, se estableció como propósito principal:

I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO

NIVEL:	PROFESIONAL
DENOMINACIÓN DEL EMPLEO:	PROFESIONAL UNIVERSITARIO
CÓDIGO:	21902371
GRADO:	02
NÚMERO DE CARGOS:	CINCO (5)
NATURALEZA DEL EMPLEO:	CARRERA ADMINISTRATIVA
DEPENDENCIA:	DONDE SE UBIQUE EL EMPLEO
CARGO DEL JEFE INMEDIATO:	QUIEN EJERZA LA JEFATURA DE LA DEPENDENCIA

II. ÁREA FUNCIONAL: MISIONAL - APOYO

III. PROPÓSITO PRINCIPAL

Investigar, analizar, gestionar, evaluar, interpretar y aplicar la información necesaria para el desarrollo de planes, programas y proyectos del proceso en el que participa el empleo, mediante la aplicación de conocimientos profesionales y metodologías teniendo en cuenta la normatividad vigente y el adecuado uso de los recursos, contribuyendo así al logro de los objetivos y metas institucionales de la dependencia.

Y se disponen como funciones esenciales las siguientes:

IV. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ESENCIALES

1. Investigar y realizar los diagnósticos necesarios para el desarrollo de los planes, programas y proyectos asignados mediante la aplicación de conocimientos y metodologías que permitan cumplir con las metas y objetivos estratégicos de la dependencia.
2. Analizar la información derivada de los distintos procesos relacionados con el área de competencia, haciendo uso del conocimiento profesional con el fin de permitir la oportuna toma de decisiones.
3. Realizar los estudios del área de su competencia, mediante el diseño y aplicación de herramientas de análisis e investigación, para garantizar el cumplimiento de los objetivos del área o equipo de trabajo al que se encuentra asignado.
4. Implementar procesos de mejoramiento a los proyectos de la secretaría en las etapas de formulación, actualización, ejecución y medición, buscando el

cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo y plan de acción.

5. Efectuar el seguimiento y recomendaciones necesarias mediante la adopción de técnicas apropiadas que permitan el mejoramiento continuo de los procesos de la dependencia.
6. Apoyar los diferentes procesos mediante diferentes prácticas, técnicas y dinámicas tecnológicas que permitan la gestión, organización y racionalización de los recursos en su dependencia y la búsqueda de alternativas de solución a las distintas problemáticas que se puedan presentar.
7. Brindar soporte al desarrollo, implementación, mejoramiento y seguimiento de los procesos y procedimientos del área o equipo de trabajo, de acuerdo con la normatividad, conceptos técnicos y parámetros establecidos, con el fin de dar respuesta a los requerimientos de la Administración.
8. Elaborar informes de gestión, estadísticos, de rendición de cuentas y demás que le sean requeridos por la administración, organismos de control, otras Entidades y comunidad, aplicando metodologías e indicadores definidos, con el fin de evaluar su cumplimiento y dar respuesta a los requerimientos.
9. Realizar la supervisión de los diferentes contratos que le sean asignados, de acuerdo con los términos y especificaciones técnicas establecidas y proponer los ajustes necesarios.
10. Contribuir en la implementación del Sistema Integral de gestión de la calidad, desde su conocimiento específico y desde los procesos en los que participa, para garantizar la mejora continua del proceso.
11. Llevar a cabo la contratación requerida para la ejecución de los proyectos, de acuerdo con los términos y especificaciones técnicas establecidas que conduzcan al cumplimiento de los objetivos del equipo de trabajo.
12. Desempeñar las demás funciones asignadas por su jefe inmediato de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

3. Que el 4 de septiembre de 2015, el accionante reclamó ante el Municipio de Medellín el reconocimiento de los derechos económicos y garantías laborales que corresponden al cargo dentro de la categoría de trabajador oficial, esto es, los derivados de la aplicación de las convenciones colectivas de trabajo; y en consecuencia el reajuste de salarios y primas legales y extralegales, aguinaldo y dotación.

4. Que el 6 de noviembre de 2015, el Municipio de Medellín, dentro del trámite de la solicitud referida, recibió declaración libre y espontánea de la Ingeniera Carlina Pabón, quien adujo:

- Con el ingeniero EDGAR NICOLÁS VELÁSQUEZ BETANCUR salgo a las obras; él es el encargado de hacer la revisión de las obras en la parte eléctrica, él que mira la necesidad del alumbrado público conjuntamente conmigo, él es el encargado de la revisión del mantenimiento y el cual es el enlace con EPM, cuando él va conmigo a los parques revisa las necesidades, por ejemplo, cambiar la luminaria, cambiar un poste y según la necesidad hacer un diagnóstico de lo que se debe hacer, verifica por dónde se debe tirar la tubería y sobre los planos que me entregan a mí de diseño él modifica y eso es lo que envía a EPM para que dé el visto bueno.
- El ingeniero EDGAR no hace las obras, verifica que todo esté bien. Cuando el contratista empieza a construir, EDGAR me apoya para verificar que se cumplan con las normas, constantemente estamos en el campo, actualmente estamos en 20 parques y en todos él me acompaña a realizar la verificación, a mí me entregan los planos y yo voy con él a revisar la necesidad del alumbrado público.
- El contratista que realiza las obras de los 20 parques se llama CONVIACUAL, es un consorcio.

5. Que el 9 de noviembre de 2015, rindió también declaración libre y espontánea del señor Felipe Ospina Uribe, Líder de Programa de la Unidad Administración de Personal de la Subsecretaria de Gestión Humana, donde adujo:

PREGUNTADO. ¿Favor informarnos haciendo un recuento de las funciones que ha venido desempeñando y que usted conozca personalmente a aquellas que desarrolla la servidora GLORIA ISABEL RAMÍREZ, ALEJANDRO OPSINA y EDGAR NICOLÁS VELÁSQUEZ indicando en qué consisten, dónde se desarrollan, tiempos de jornadas laborales indicadas para ella, etc.?

EDGAR NICOLÁS VELÁSQUEZ, es profesional universitario, es ingeniero eléctrico, él es el acompañamiento en el tema de diseño eléctrico a los proyectos que lleve la Secretaría de Infraestructura física, acompaña si en el contrato hubo el diseño lo supervisa, sino él hace los diseños de toda la parte eléctrica, también acompaña otros proyectos como corredores de vía, en el diseño de redes, comparte trabajo con GABRIEL ZAPATA (él es trabajador oficial), éste tiene las mismas funciones de EDGAR, se van repartiendo los trabajos entre el uno y el otro, él no tiene supervisión de contrato, es un apoyo. En este momento está en acompañamiento de andenes de colores, en corredores de vía, para darle un tema de urbanismo y paisajismo en la vía, se busca que sean unos andenes de buenas especificaciones, son muy iluminados, apropiados para personas con discapacidad; estuvo con dos proyectos en los balsos, donde se va a modificar la glorieta de Santa Fe y Oviedo, mira cómo va lo eléctrico en este punto. En cuanto a la jornada, su tiempo es en 70% en oficina y un 30% en campo.

6. Que mediante Resolución 490 de 18 de enero de 2016, el Municipio de Medellín negó las peticiones del actor.

En el interrogatorio de parte absuelto por el demandante afirmó que labora para el Municipio de Medellín desde el 2 de febrero de 2010 en calidad de empleado público y su ingreso se dio por concurso de la Comisión del Servicio Civil. Que las obras que ejecuta el ente municipal normalmente se realizan a través de licitaciones, aunque hay obras que atañen a la parte de pavimentos que si se hacen con personal propio. Que también se contrata la parte de la interventoría por medio de licitaciones. Que su día laboral normalmente lo inicia en la oficina y allí se le facilita el transporte para ir a visitar las obras, hay semanas en las que va todos los días a las obras y otras en las que solo debe ir 2 o 3 veces, depende de la cantidad de obras existentes. Que él realiza apoyo a la supervisión de la interventoría, ya que ésta es contratada junto con la obra como tal con terceros, a excepción de obras pequeñas como por ejemplo los parques, en las cuales con otro compañero hace la interventoría directa y él hace de apoyo a la misma. Aclara que en las obras públicas que ejecuta el Municipio de Medellín hace labores de interventoría, que dependiendo del monto de la obra realiza funciones de interventoría y también de supervisión. Que, en cuestión de redes de energía, telecomunicaciones o redes secas, que es el tema que él maneja, viene conjunta con toda la obra civil, entonces él hace el apoyo, ya que normalmente obra como interventor o supervisor un ingeniero civil, y él hace de apoyo dentro del equipo que el ingeniero tiene para hacer la supervisión o la interventoría de acuerdo al caso. Que la función de interventoría que él realiza consiste en *“mirar que el diseño que se hizo durante el proceso de la preparación de la contratación si se esté haciendo acorde a como fue hecho técnicamente este diseño”*. Cuando se le preguntó ¿si el apoyo o la supervisión a la interventoría que

él realiza se lo hace a quién está construyendo la obra o a quien se ha contratado como interventor de la obra? Respondió: *“La parte de redes normalmente, el dueño de las redes sea Empresas Públicas de Medellín, Une para el tema de telecomunicaciones, la interlocución entre estos operadores de redes y la obra es a través de nosotros, o sea, si nosotros no estamos pendientes en su momento de una suspensión o un trabajo, ellos no autorizan esa labor, entonces nosotros somos el enlace entre el operador el dueño de las redes y el contratista”*. Que las obras públicas “grandes” tienen su contratista y una interventoría contratada, pero el Municipio como dueño de la obra designa un supervisor con un equipo de apoyo, y en la parte de redes de energía, telecomunicaciones, o redes secas, ellos sirven de apoyo a ese trabajo de supervisión de interventoría que se realiza a través de la Subsecretaria de Infraestructura. Y que en relación a sus funciones en esa red de apoyo explica que *“sale una obra y desde ese momento nos toca hacer la parte del diseño, es de pronto una vía, hay que hacer la parte de iluminación, de servicio de energía, entonces nosotros visitamos la vía, hacemos un tema material y técnico, medir lo que existe, hacer el levantamiento de la redes que existen y proyectar de acuerdo al tema que se vaya hacer, si es la vía o si es un parque, proyectar de acuerdo a las redes que se necesiten, pues para garantizar en esa vía que tenga la disponibilidad del servicio y la seguridad tanto vial como para las personas que la utilizan, entonces el diseño es plasmarlos en planos y después venimos a una parte ya técnica, hacer el trámite con el operador de redes para la parte de aprobación y ya después de estar aprobado, hacemos la parte del presupuesto que se anexa ya para la parte de licitación, ya cuando se adjudica nosotros hacemos el acompañamiento a verificar que eso que se plasmó en planos, si sea lo que se está haciendo ya físicamente en la obra”*.

Al proceso fueron allegados los testimonios de los señores Gabriel Jaime Zapata Vásquez y José Iván Ramírez Pérez.

El primero señaló que presta sus servicios desde hace 29 años para el Municipio de Medellín en el cargo de profesional universitario, y que fue catalogado trabajador oficial mediante sentencia judicial. Que conoce al demandante hace aproximadamente 26 o 27 años cuando ingresó como contratista en su momento a la Secretaría de Obras Públicas quien hoy figura como Profesional Universitario por concurso. Que las tareas o funciones que realiza el actor son: *“El Ingeniero Electricista desarrolla actividades técnicas, como que es, elaboración de proyectos, visitas a obras, sacar cantidades de obras de proyectos, que es cuando uno va hacer un proyecto uno va hacer la visita, revisa el proyecto, analiza los precios, vuelve nuevamente a tomar la cantidad de materiales que son necesarios para la construcción, el listado de materiales, elabora el presupuesto, revisa con las normas porque hay una cantidad de elementos que hay que presupuestar, uno va a las empresa, a los almacenes y revisa los precios, se saca la cantidad de ítems que se va a desarrollar la obra, los actualiza, entrega ese presupuesto a la oficina de contratación para la licitación, que luego salen las licitaciones y lo que hace es acompañar al supervisor o al interventor de la obra a que ese diseño, que esas cantidades de obra que se sacaron se desarrollen normalmente durante la actividad del contrato, nosotros por ser supervisores, apoyo a la supervisión, acompañamos a ese tipo de supervisores a desarrollar correctamente la obra”*. Precisa que el demandante y él son los profesionales de redes eléctricas, telecomunicaciones, alumbrado público y sistemas especiales eléctricos y electrónicos en la Secretaría. Que, con respecto al horario del actor, puede estar un 60% donde se esté realizando en la obra. Que en la oficina *“se desarrollan actividades de varios tipos lo que es revisión de las normas, los reglamentos técnicos que tiene nuestra profesión, nosotros tenemos que estudiar, entonces al hacer el diseño, uno evalúa técnicamente, como es el comportamiento del proyecto, evalúa las cantidades de obra y hace los inventarios necesarios para nosotros poder enviar a la oficina de contratación o a la entidad que nos haya hecho la solicitud”*. Señala que la parte técnica consiste en: *“primera fase, en la fase de diseño nosotros que hacemos, siempre vamos con personal de Empresas*

Públicas de Medellín hacer las visitas, ahí se toman decisiones de índole técnica para hacer los diseños, cuando nosotros ya nos situamos en la oficina que estamos haciendo la elaboración del presupuesto, cantidades de obras, entonces con esas normas técnicas se entrega esa información a la oficina de contrataciones, cuando nosotros vamos a las obras acompañando a los supervisores o interventores nuestra función es acompañarlos tanto dando instrucciones técnicas a los interventores o a los contratistas de obra, como apoyarlos y además de eso, estamos en complementación con el personal de las Empresas Públicas de Medellín, normalmente nosotros tenemos una relación muy grande con las empresas de servicios públicos trabajando en sitio para evitar que se suspendan los servicios que cada proveedor tenga, o sea, que tenemos una actividad de decisión y de propuestas en la obra, también es importante anotar que cuando están interviniendo la obra por ser profesionales de una red de servicios públicos, nosotros siempre tenemos que estar pendientes desde la desconexión hasta la nueva reconexión, no podemos dejar ningún usuario sin servicio público y por esa razón tenemos que tener un trabajo constate hasta que nuevamente se reconectan los servicios, posteriormente al llegar a la oficina volvemos nosotros hacer ya los informes y entregarlos al supervisor interventor de las actividades, de las cantidades de obras que se han hecho y rendimos básicamente ese informe, esa misma labor se realiza también para alumbrado público y para telecomunicaciones". Que ellos trabajan en obras públicas en parques, en vías, a veces los llaman de otras entidades a servir de apoyo técnico a la Secretaria de Educación al EDU, a dar conceptos, porque como la Secretaria de Infraestructura es la que coordina misionalmente toda la función pública del Municipio de Medellín pueden servir de apoyo técnico a la entidad que los requiera, una subestación, tramitar un permiso de alumbrado público o de energía, que realmente su actividad se realiza en todas las instituciones, en todo espacio público que la Secretaria los demande. Indica que en todas las actividades de la Secretaria de Infraestructura está vinculado el proceso de red de servicios públicos para el caso de redes de energía y telecomunicaciones. Y que las actividades desarrolladas ya explicadas son previas

operativas a la realización de las obras. Que no todas las obras públicas requieren de interventoría externa, pues dependiendo del monto se contrata o no.

Y el segundo indicó que conoce al accionante porque fueron compañeros de trabajo en la Secretaría de Infraestructura alrededor de 15 años y hasta mayo de 2014. Que el actor ingresó al Municipio de Medellín mediante concurso de méritos, que se ha desempeñado como Ingeniero Electricista y desarrolla actividades de diseño y supervisando obras relacionadas con los servicios de redes de energía y telecomunicaciones. Que dentro de sus funciones están: *“participa dentro de las diferentes etapas que tiene el proyecto de obra pública que desarrolla la Secretaria de Infraestructura, que un proyecto de obra pública tiene la fase de diseños, la fase de contratación, la fase de ejecución, la fase donde ya se recibe la obra y se pone en funcionamiento y se pasa a una etapa de mantenimiento y operación de esa misma obra”* y el actor se desempeña en todas las etapas, *“en los diseños prepara el alcance y el objeto de la obra que se va a ejecutar para lo cual tiene que preparar cantidades de obras y especificaciones y presupuesto, participa en el proceso de acompañamiento del proceso de contratación de las obras que se hacen con contratistas externos a la entidad; durante la ejecución de obra participa acompañando a la supervisión de la misma en la revisión y seguimiento en el tema de las redes de servicios eléctricos y de telecomunicaciones y finalmente cuando ya se recibe la obra y se le entrega a la entidad correspondiente en este caso a las Empresas Públicas de Medellín, participa en el mantenimiento y está pendiente de la operación si se presenta algún evento que requiera la asistencia del profesional correspondiente”*. En lo que refiere al mantenimiento precisó que *“una vez que la obra ha sido entregada a Empresas Públicas corresponde directamente a esa entidad, pero cuando se tiene que hacer algún mantenimiento por daño o calidad de la obra, por lo que debe participar en reuniones”*. Que las funciones referidas se ejecutan en su mayoría en el campo, un 70% en el campo y un 30% en la oficina. Que en campo ejecuta *“en la fase de diseño de preparación el*

ingeniero tiene que ir al campo a tomar medidas, para preparar el presupuesto y las cantidades de obra que serán objeto de contratación y obviamente manejar las especificaciones con las que se va a manejar y se va a desarrollar la obra, en ese caso se tiene que reunir con funcionarios de las Empresas Públicas en campo”. Que el demandante ejecuta trabajo material cuando va y toma medidas para preparar el presupuesto o de lo que se va a ejecutar en la fase de ejecución del proyecto, el trabajo intelectual porque tiene que poner su conocimiento al servicio de esos informes, y el trabajo técnico cuando prepara informes técnicos. Que con respecto al diseño la mayoría de las obras son proyectos viales y en algunos casos adecuación de parques, en ese caso hay que hacer un levantamiento topográfico de lo que existe, es un trabajo que se considera técnico. Que el actor no tiene personal a cargo. Que las labores de diseño y planificación de presupuesto son previas a la ejecución de las obras. Que la mayoría de los proyectos del Municipio son adjudicados a contratistas externos y la interventoría de los mismos también, y la entidad les pone una supervisión a esos contratos a través de un funcionario de la entidad. Que la labor de supervisión y acompañamiento se hace a través de diferentes profesionales en varias áreas, en la parte de vías, pavimentos, obras de concreto, y en el caso específico de las redes aéreas, secas de energía y telecomunicaciones también se tiene el respectivo profesional para hacer ese acompañamiento a la supervisión. Que el demandante apoya la supervisión de la obra.

Ha de advertirse que al tenor de lo dispuesto en el artículo 196 del Código General del Proceso la confesión de parte debe aceptarse “...con las modificaciones, aclaraciones y explicaciones concernientes al hecho confesado, excepto cuando exista prueba que las desvirtúe...”.

En el interrogatorio que el demandante absolvió, éste confesó que realiza apoyo a la supervisión de la interventoría, la cual es contratada al igual que la obra a través de terceros, y en el expediente no existe prueba que modifique la confesión del mencionado accionante. En tanto la finalidad procesal de dicha prueba es provocar confesión, y de la diligencia del interrogatorio de parte, no puede extraerse válidamente alguna confesión que lo favorezca a sí mismo, dado que por definición esta debe versar sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria, tal como y lo ha indicado la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencias SL 816 de 19 de noviembre de 2013, Radicado 44.701 y SL 8002 de 18 de junio de 2014, Radicado 38.381.

Adicionalmente, a juicio de la Sala, conforme la prueba testimonial allegada se concluye que las funciones realizadas por el demandante refieren principalmente al estudio y diseño de proyectos de redes, labores que están siempre girando en torno al estudio de diseño y a la supervisión y control de la actividad de construcción que estaba a cargo de terceros contratistas del ente territorial, lo que, desde luego, supone conocimientos técnicos específicos y visitas en campo, que no pueden ser per se consideradas como funciones constitutivas de la construcción y mantenimiento de las obras públicas, propiamente dichas en lo referente a su ejecución ni materialización de aquellas.

Considera esta Superioridad que es claro que la actividad de interventoría y supervisión está estrechamente relacionada con el quehacer constructivo, pero también resulta evidente que no corresponde a idénticas acciones. En este sentido y como lo ha precisado la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral antes referida, se reitera, una actividad intelectual puede estar asociada directamente con

la construcción y mantenimiento de la obra pública, y, por ende, ser desempeñada por un trabajador oficial, pero no quiere ello decir que todas las que tengan algún vínculo con ésta, lo sean.

Siendo así, no es el ejercicio abstracto de la ingeniería lo que de suyo ancla la actividad del actor a la construcción o sostenimiento de una obra pública, sino las funciones específicamente cumplidas y demostradas en juicio, las cuales, según las declaraciones allegadas, se reitera, dan fe de una actividad prevalentemente de supervisión y control sobre el ejercicio constructivo realizado por otros, de manera que las labores desempeñadas por el accionante estaban vinculadas a la “construcción y sostenimiento de obras públicas” solamente de una forma mediata e indirecta, a través de funciones primordialmente de interventoría y control, todo lo cual podía ser desarrollado por un servidor en la categoría de empleado público y no necesariamente de trabajador oficial.

Corolario de lo anterior, en el presente evento el demandante no cumplió con la carga probatoria antes referida, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia, que se revisa en apelación por las razones expuestas.

DE LAS COSTAS

Ante la desventura del recurso de apelación, las costas en ambas instancias corren en favor del Municipio de Medellín y a cargo del señor Edgar Nicolas Velásquez Betancur.

Se fijan las agencias en derecho, en la suma total de \$1.160.000, para esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL** del **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar la decisión de primera instancia proferida el 13 noviembre de 2018 por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Medellín, que se revisa en apelación por las razones expuestas.

SEGUNDO: Ante la desventura del recurso de alzada, las costas en ambas instancias corren en favor del Municipio de Medellín y a cargo del señor Edgar Nicolas Velásquez Betancur.

Se fijan las agencias en derecho, en la suma total de \$1.160.000, para esta instancia.

Lo resuelto se notifica por **EDICTO**. Se ordena regresar el expediente al Juzgado de origen.

Los Magistrados,

Jaime Alberto Aristizábal Gómez

John Jairo Acosta Pérez

Francisco Arango Torres

Con salvamento de voto

**SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADO JOHN JAIRO ACOSTA PÉREZ**

Medellín, once (11) de octubre de 2023

Ref: EDGAR NICOLAS VELASQUEZ BETANCUR vs.
MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado 05001 31 05 006 2016 00573 01

Con el consabido respecto, expongo las razones de mi desacuerdo con la decisión mayoritaria tomada por mis compañeros de la Sala Primera de Decisión Laboral en la sentencia de la referencia. Mis razones son las siguientes:

1.- Quienes laboran en los Municipios son considerados, por norma general, empleados públicos, salvo que se ocupen en actividades relacionadas con la construcción o sostenimiento de obras públicas, caso en el cual ostentan la calidad de trabajadores oficiales al tenor de lo normado en el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal).

2.- No existe norma, sin embargo, que enuncie quiénes se encuentran en esta segunda categoría, de donde se sigue que quien pretenda hacer valer la calidad de trabajador oficial en un municipio, debe desvirtuar la regla general antedicha y demostrar, por el contrario, que en el ejercicio de sus labores actúa en función de la construcción y/o sostenimiento de obras públicas por ser este el régimen exceptivo en tales entes.

3.- Probado está en este proceso que el demandante desempeña el cargo de Profesional Universitario de la Subsecretaria Técnica de Infraestructura de la Secretaria de Infraestructura Física del Municipio de Medellín, y a la realidad de sus funciones, según el desarrollo práctico de la mismas conforme a la prueba testimonial recaudada, me remito a fin de establecer la verdadera condición del nexo laboral, teniendo en cuenta además que tal clasificación está dada por la ley, no por el querer de la partes o por lo que unilateralmente establezca una de ellas.

4.- No desconozco que la discusión en torno a las actividades relacionadas con la construcción y sostenimiento de obras públicas no ha sido pacífica, siendo necesario auscultar cada caso en concreto, partiendo del supuesto de que ni es necesario que la conexidad con tales funciones sea de tal inmediación que solo pueda catalogarse como tal al obrero de pico y pala, ni es suficiente cualquier remota aproximación con la actividad, pues en ese caso se llegaría al extremo de catalogar como tales a todos aquellos que realizan alguna labor en cualquier área que tenga que ver con las obras públicas.

5.- Pero en este caso concreto, conforme a lo relatado por los testigos, se puede deducir que las actividades realizadas por el demandante efectivamente tocan con funciones de construcción o sostenimiento de obras públicas, entendiendo por tales tanto los actos de creación, realización, ejecución o edificación de dichas obras y su desmejora o destrucción, como las acciones dirigidas a la conservación de la cosa misma encaminadas a la funcionalidad del bien mantenido.

Y, obra pública, en términos generales y simples, es aquella promovida por un organismo administrativo, que se caracteriza porque procura como fin inmediato la satisfacción de necesidades públicas o de la comunidad, tales como la construcción de vías, puentes, carreteras, etc., o su demolición, refacción y demás.

6.- Retomo el resumen que se hace en la sentencia de la cual me aparto, en cuanto a las versiones de los testigos, señores GABRIEL JAIME ZAPATA VÁSQUEZ y JOSÉ IVÁN RAMÍREZ PÉREZ.

Aquel describió las funciones que el demandante cumple, advirtiendo que su cargo es, según la nomenclatura de la entidad, Profesional Universitario, y su profesión ingeniero Electricista, de la siguiente manera:

“El Ingeniero Electricista desarrolla actividades técnicas, como que es, elaboración de proyectos, visitas a obras, sacar cantidades de obras de proyectos, que es cuando uno va hacer un proyecto uno va hace la visita, revisa el proyecto, analiza los precios, vuelve nuevamente a tomar la cantidad de materiales que son necesarios para la construcción, el listado de materiales, elabora el presupuesto, revisa con las normas porque hay una cantidad de elementos que hay que presupuestar, uno va a las empresa, a los almacenes y revisa los precios, se saca la cantidad de ítems que se va a desarrollar la obra, los actualiza, entrega ese presupuesto a la oficina de contratación para la licitación, que luego salen las licitaciones y lo que hace es acompañar al supervisor o al interventor de la obra a que ese diseño, que esas cantidades de obra que se sacaron se desarrollen normalmente durante la actividad del contrato, nosotros por ser supervisores, apoyo a la supervisión, acompañamos a ese tipo de supervisores a desarrollar correctamente la obra”

(...) Que, en la oficina, "... se desarrollan actividades de varios tipos lo que es revisión de las normas, los reglamentos técnicos que tiene nuestra profesión, nosotros tenemos que estudiar, entonces al hacer el diseño, uno evalúa técnicamente, como es el comportamiento del proyecto, evalúa las cantidades de obra y hace los inventarios necesarios para nosotros poder enviar a la oficina de contratación o a la entidad que nos haya hecho la solicitud".

Que la parte técnica consiste en: "primera fase, en la fase de diseño nosotros que hacemos, siempre vamos con personal de Empresas Públicas de Medellín hacer las visitas, ahí se toman decisiones de índole técnica para hacer los diseños, cuando nosotros ya nos situamos en la oficina que estamos haciendo la elaboración del presupuesto, cantidades de obras, entonces con esas normas técnicas se entrega esa información a la oficina de contrataciones, cuando nosotros vamos a las obras acompañando a los supervisores o interventores nuestra función es acompañarlos tanto dando instrucciones técnicas a los interventores o a los contratistas de obra, como apoyarlos y además de eso, estamos en complementación con el personal de las Empresas Públicas de Medellín, normalmente nosotros tenemos una relación muy grande con las empresas de servicios públicos trabajando en sitio para evitar que se suspendan los servicios que cada proveedor tenga, o sea, que tenemos una actividad de decisión y de propuestas en la obra, también es importante anotar que cuando están interviniendo la obra por ser profesionales de una red de servicios públicos, nosotros siempre tenemos que estar pendientes desde la desconexión hasta la nueva reconexión, no podemos dejar ningún usuario sin servicio público y por esa razón tenemos que tener un trabajo constate (sic) hasta que nuevamente se reconectan los servicios, posteriormente al llegar a la oficina volvemos nosotros hacer ya los informes y entregarlos al supervisor interventor de las actividades, de las cantidades de obras que se han hecho y rendimos básicamente ese informe, esa misma labor se realiza también para alumbrado público y para telecomunicaciones".

Y, en la providencia referida, finaliza el ponente diciendo lo siguiente, resumiendo en sus propias palabras lo que finalizó anotando el testigo: *“Que ellos trabajan en obras públicas en parques, en vías, a veces los llaman de otras entidades a servir de apoyo técnico a la Secretaria de Educación al EDU, a dar conceptos, porque como la Secretaria de Infraestructura es la que coordina misionalmente toda la función pública del Municipio de Medellín pueden servir de apoyo técnico a la entidad que los requiera, una subestación, tramitar un permiso de alumbrado público o de energía, que realmente su actividad se realiza en todas las instituciones, en todo espacio público que la Secretaria los demande. Indica que en todas las actividades de la Secretaria de Infraestructura está vinculado el proceso de red de servicios públicos para el caso de redes de energía y telecomunicaciones. Y que las actividades desarrolladas ya explicadas son previas operativas a la realización de las obras. Que no todas las obras públicas requieren de interventoría externa, pues dependiendo del monto se contrata o no.*

El segundo testigo nombrado, describió las funciones del actor así: (Transcripción igualmente extraída, como la anterior, del fallo mayoritario)

“participa dentro de las diferentes etapas que tiene el proyecto de obra pública que desarrolla la Secretaria de Infraestructura, que un proyecto de obra pública tiene la fase de diseños, la fase de contratación, la fase de ejecución, la fase donde ya se recibe la obra y se pone en funcionamiento y se pasa a una etapa de mantenimiento y operación de esa misma obra” (...) “en los diseños prepara el alcance y el objeto de la obra que se va a ejecutar para lo cual tiene que preparar cantidades de obras y especificaciones y presupuesto, participa en el proceso de acompañamiento del proceso de contratación de las obras que se hacen con contratistas externos a la

entidad; durante la ejecución de obra participa acompañando a la supervisión de la misma en la revisión y seguimiento en el tema de las redes de servicios eléctricos y de telecomunicaciones y finalmente cuando ya se recibe la obra y se le entrega a la entidad correspondiente en este caso a las Empresas Públicas de Medellín, participa en el mantenimiento y está pendiente de la operación si se presenta algún evento que requiera la asistencia del profesional correspondiente”.

Agrega el fallo que en lo que refiere al mantenimiento el declarante precisó: *“... En la fase de diseño de preparación el ingeniero tiene que ir al campo a tomar medidas, para preparar el presupuesto y las cantidades de obra que serán objeto de contratación y obviamente manejar las especificaciones con las que se va a manejar y se va a desarrollar la obra, en ese caso se tiene que reunir con funcionarios de las Empresas Públicas en campo” (...)* **Y en palabras del ponente:** *“Que con respecto al diseño la mayoría de las obras son proyectos viales y en algunos casos adecuación de parques, en ese caso hay que hacer un levantamiento topográfico de lo que existe, es un trabajo que se considera técnico. Que el actor no tiene personal a cargo. Que las labores de diseño y planificación de presupuesto son previas a la ejecución de las obras. Que la mayoría de los proyectos del Municipio son adjudicados a contratistas externos y la interventoría de los mismos también, y la entidad les pone una supervisión a esos contratos a través de un funcionario de la entidad. Que la labor de supervisión y acompañamiento se hace a través de diferentes profesionales en varias áreas, en la parte de vías, pavimentos, obras de concreto, y en el caso específico de las redes aéreas, secas de energía y telecomunicaciones también se tiene el respectivo profesional para hacer ese acompañamiento a la supervisión. Que el demandante apoya la supervisión de la obra.”*

7.- Cuando en el nivel municipal la norma prescribe la excepción de considerar trabajadores oficiales a quienes se ocupan de actividades de construcción o sostenimiento de obras públicas, no está restringiendo el concepto sólo a los obreros que se ocupan de manera directa e inmediata de tales labores, sino que también debe entenderse comprensivo de quienes desempeñan funciones conexas con aquellas.

8.- En este orden, atendiendo a un criterio real, material, funcional o de contenido, estimo, de acuerdo con las funciones ampliamente detalladas por los testigos en el presente caso, que al demandante debió reconocérsele la categoría de TRABAJADOR OFICIAL en el desempeño de las funciones asignadas, por su inescindible conexidad, en mí criterio, con tareas de construcción y mantenimiento de obras públicas, en la forma arriba señalada.

9.- Finalmente, el factor funcional atinente a las labores desarrolladas por el servidor público es parámetro suficiente para calificar la naturaleza del empleo. (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN LABORAL, Radicación No. 21494, Acta No. 58 del 11 de agosto de 2004):

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

05001 31 05 006 2016 00573 01

De esta forma dejo asentado mi disentimiento respetuoso con la decisión mayoritaria en este evento.

Fecha ut supra.

JOHN JAIRO ACOSTA PÉREZ
Magistrado.

Firmado Por:

Jaime Alberto Aristizabal Gomez
Magistrado
Sala Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

John Jairo Acosta Perez
Magistrado
Sala Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Francisco Arango Torres
Magistrado

Sala Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

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: **a09f82b5e35d785e1b304c46cd172a0d49184eb0c4cd0f5d19c8acba8b0b70d5**

Documento generado en 11/10/2023 02:58:14 PM

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