



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, doce (12) de septiembre dos mil trece (2013)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 072

TEMAS: RELACIÓN LABORAL COMO REALIDAD – PRIMACIA DE LA REALIDAD SOBRE LA FORMALIDAD – CARGA DE LA PRUEBA DE LOS ELEMENTOS DE LA RELACIÓN LABORAL COMO REALIDAD

INSTANCIA: PRIMERA

Decide la Sala, en primera instancia, el fondo del proceso de la referencia que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaura MAURICIO ORLANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ contra la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE.

I. ANTECEDENTES.

1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

- 1.1. Que es nulo el acto ficto nacido del silencio administrativo presuntamente negativo por parte de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL

¹ Fol. 3 y 4 del expediente.



DE SUCRE - CARSUCRE, respecto al derecho de petición de fecha 16 de diciembre de 2011 en el cual se solicitó el reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales, sanción moratoria y demás emolumentos a favor del actor.

- 1.2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la entidad demandada a reconocer y a pagar al accionante:
 - 1.2.1. Salarios (11 de abril hasta el 11 de mayo de 2011), cesantías definitivas y sus intereses, primas semestrales y de navidad, descanso anual y prima de vacaciones, y aportes al sistema de seguridad social integral desde el 29 de marzo de 2011 hasta el 11 de mayo de 2011.
 - 1.2.2. Sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías a la terminación de la relación laboral (Ley 244 de 1995, modificado por la ley 1071 de 2006).
- 1.3. Que se reembolsen al accionante los aportes que debieron hacerse a la seguridad social integral, por todo el tiempo de servicios y/o que se pongan a disposición de las entidades de previsión social que disponga el demandante.
- 1.4. Se disponga que para todos los efectos legales no ha existido solución de continuidad de los servicios prestados por el demandante desde el 11 de abril hasta el 11 de mayo de 2011.
- 1.5. Que se ordene a la demandada, el pago de los intereses previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A. a favor del demandante.
- 1.6. Que se ordene, a la demandada el pago del ajuste de valor a favor del accionante.
- 1.7. Que se ordene dar cumplimiento al fallo que le de fin al proceso, dentro de



los término establecido en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

- 1.8. Que se condene a la entidad demandada en costas (expensas judiciales y agencias en derecho) que se causen como resultado de la iniciación y trámite el proceso.

2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:

Relata el actor que el Decreto 141 de 2011 en su artículo 1 numeral 2, dispuso la fusión de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DEL SUR DE BOLÍVAR- CSB y la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE - CORPOMOJANA, en la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE — CARSUCRE, la cual en adelante se denominaría CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA DEPRESIÓN MOMPOSINA – CARMOMPOSINA.

Manifiesta que en desarrollo del Decreto 141 de 2011, fue nombrado para prestar sus servicios personales como Subdirector Territorial, Código 0040, Grado 16, en CARMOMPOSINA, desde el 29 de marzo de 2011 hasta 11 de mayo de 2011, a través de la Resolución N° 0095 de fecha 25 de marzo de 2011, posesionado mediante Acta N° 009, con una asignación mensual de \$5.980.759.00.

Asegura que en todo el lapso indicado, laboró de manera personal y subordinada, cumpliendo las órdenes e instrucciones impartidas por la Gerencia de CARMOMPOSINA, Corporación fusionada a CARSUCRE, a través de su Director y en beneficio de estas.

Expresa que a través de la sentencia C-276 del 12 de abril de 2011, se declaró inexecutable el Decreto Legislativo 141 de 2011, que dispuso la creación de CARMOMPOSINA y su fusión con CARSUCRE.

Relata que a pesar de haber sido declarado inexecutable el decreto mencionado, el



accionante siguió prestando sus servicios subordinados a la entidad demandada CARSUCRE, hasta el día 11 de mayo de 2011, fecha en la que le es comunicado (Of. 0306) por parte del Director General que debía hacer entrega inmediata de los archivos y demás elementos bajo su custodia al Subdirector Administrativo de CARSUCRE.

Plantea que con la decisión tomada por la demandada CARSUCRE, le quedaron adeudando al demandante los salarios correspondientes, del 11 de abril hasta el 11 de mayo de 2011, y las prestaciones sociales (primas, cesantías, intereses de cesantías, vacaciones y aportes) por todo el tiempo de servicio laborado.

Expone que agotó el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría Judicial para asuntos administrativos.

3. NORMAS VIOLADAS:

En cuanto a las normas violadas mencionó las siguientes: La Constitución Política en sus artículos 2, 4, 6, 13, 23, 25, 29, 53, 209, 230 y 315. Legales, artículo 2 de la Ley 244 de 1995.

4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Desarrolla el concepto de la violación, distinguiendo:

VIOLACIÓN A LA LEY 244 DE 1995 ARTÍCULO 2, MODIFICADA POR LA LEY 1071 DE 2006: Argumenta que el acto administrativo ficto demandado quebranta la Ley 244 de 1995 en su artículo 2, pues en su criterio el demandado incurre en mora en el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas del actor a la terminación de su relación laboral, al desconocer su responsabilidad de responder por el pago de salario y prestaciones sociales dejadas de cancelar por la extinta CARMOMPOSINA, por cuanto afirma que el demandante después de la



declaratoria de inexecutable del Decreto 141 de 2011, el día 12 de abril de 2011, siguió prestó sus servicios personales hasta el día 11 de mayo de 2011 a la entidad demandada CARSUCRE, declaración que se sustenta en el oficio 0306 de fecha 11 de mayo de 2011 suscrito por el Director General de CARSUCRE, que le comunica que su nombramiento (Resolución 009 de 2011) perdió fuerza de ejecutoria y por lo tanto debía hacer entrega inmediata de los archivos y demás elementos bajo su custodia.

VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 13 Y 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: Aduce que con la configuración del acto ficto acusado, CARSUCRE menoscaba el principio mínimo Constitucional de la igualdad en materia laboral (artículo 13) pues desconoce la actividad personal y subordinada realizada por el accionante como Subdirector Territorial en esta corporación.

Plantea que el principio constitucional de la igualdad debe interpretarse en concordancia con el artículo 25 C.P. que ordena una “*especial protección*” para el trabajo humano, lo que indica que existiendo prestación efectiva de un servicio, bajo subordinación de un empleador debe brindársele especial trato a esa persona. La protección se hace efectiva garantizando al empleado el pago de salarios y prestaciones sociales de manera oportuna. Concluye su argumento citando una sentencia del CONSEJO DE ESTADO.

5. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 3 de diciembre de 2012 (fol. 1 al 8).
- Admisión de la demanda: 17 de enero de 2013 (fol. 35).
- Notificación a las partes: 22 de marzo de 2013 (fol. 41).
- Recepción de acuse de recibo de la notificación: 22 de marzo de 2013 (fol. 42)



- Audiencia Inicial: 6 de agosto de 2013 (fol. 133 a 136)
- Audiencia de Pruebas: 12 de agosto de 2013 (fol. 139 a 142)

5.1. RESPUESTA A LA DEMANDA:

La entidad demandada, en término oportuno, dio respuesta a la demanda en memorial visible a folios. 50 a 58.

En cuanto a los hechos, acepta la existencia de la fusión mencionada, a través del Decreto 141 de 2011. Asegura que el demandante fue nombrado para prestar sus servicios en CARMOMPOSINA, lo que se extendió hasta el día 12 de abril de 2011, y no hasta la fecha señalada por la parte demandante (11 de mayo de 2011).

Acepta la existencia de la sentencia que declaró inexequible el Decreto 141 de 2011. Aclara que el oficio 306 de fecha 11 de mayo de 2011, no es un documento que fijó la terminación del vínculo laboral o prestación de los servicios personales del actor como lo pretende hacer ver, sino que simplemente en el mismo se explica al destinatario la situación jurídica presentada a partir de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 141 de 2011 y de manera respetuosa, se le solicita la entrega de los archivos y demás elementos que tenía bajo su custodia al Subdirector Administrativo y Financiero de la época.

Afirma de forma categórica que a partir del día 12 de abril de 2011 el actor no prestó sus servicios, ni a la extinta CARMOMPOSINA, ni a CARSUCRE.

Con fundamento en lo anterior, se opone a las pretensiones de la demanda, asegurando que la entidad demandada no ha vulnerado las normas indicadas como violadas, dado que el demandante laboró al servicio de CARMOMPOSINA hasta el 12 de abril de 2011.

Como razones de su defensa, asegura que conforme al decreto de creación,



CARMOMPOSINA era una entidad con personería jurídica propia, autonomía administrativa, presupuestal y financiera, su Consejo Directivo mediante el Acuerdo N° 004 de 24 de marzo de 2011 fijó la estructura de la nueva planta de personal, respetando aquellos funcionarios que venían desempeñando sus servicios en las corporaciones fusionadas. En cumplimiento de este acuerdo, se realizó el nombramiento del demandante, MAURICIO SÁNCHEZ SÁNCHEZ como Subdirector Territorial, código 0040, grado 16, cargo creado para la nueva planta de personal.

Aproximadamente 20 días después, la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C - 276 del 12 de abril del 2011, declaró inexecutable el Decreto Legislativo 141 de 2011, inicialmente referenciado; luego entonces, las corporaciones fusionadas en la Corporación Autónoma Regional de la Depresión Momposina (CARMOMPOSINA) volvieron a ser entidades autónomas e independientes, con su propia planta de personal de conformidad con lo establecido inicialmente en la ley.

Manifiesta que con fundamento en lo anterior y el numeral 2 del artículo 66 del C.C.A (vigente para la época) con la declaratoria de inexecutable por parte de la Honorable Corte Constitucional, los actos administrativos de nombramientos expedidos por la extinta CARMOMPOSINA perdieron fuerza de ejecutoria, volviendo todas las cosas al estado anterior en que se encontraban, a la fecha del 11 de marzo de 2011.

Argumenta que de acuerdo a la certificación expedida por el Subdirector Administrativo y Financiero de CARSUCRE de fecha 16 de mayo de 2013, se corrobora que efectivamente MAURICIO SÁNCHEZ SÁNCHEZ prestó sus servicios como servidor público desde el 29 de marzo de 2011 (fecha de posesión en el cargo) hasta el 12 de abril de 2011 (fecha de declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional del Decreto 141 de 2011), período que fue cancelado debidamente, hecho acreditado con el comprobante de pago aportado.



Expone que a partir del 12 de abril de 2011 el actor no prestó sus servicios, ni a la extinta CARMOMPOSINA, pues esta había desaparecido por disposición de la declaratoria de inexequibilidad de la Corte Constitucional, ni a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE – CARSUCRE, que nuevamente y de manera automática había recobrado vida jurídica.

Presenta como medios exceptivos, los siguientes:

5.1.1. Inexistencia del Acto Administrativo de Desvinculación del Demandante:

Sostiene que el actor no se ha vinculado laboralmente con la demandada y que su desvinculación se realizó de forma automática con la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 141 de 2011, y por que la carta enviada solo tenía como fin requerirlo para que entregara los elementos a su cargo.

5.1.2. Cobro de lo no Debido:

Asegura que al demandante se le cancelaron todas las sumas a su favor hasta el 12 de abril de 2011 y a partir de allí, no prestó sus servicios personales ni a la extinta CARMOMPOSINA ni CARSUCRE.

5.1.3. Configuración de Detrimento Patrimonial para Carsucre y Enriquecimiento sin Justa Causa para el Demandante:

Plantea que reconocer y ordenar el pago de lo consignado en el acápite de declaraciones y condenas de la demanda, sería causar un menoscabo, quebranto o deterioro al patrimonio de CARSUCRE por cuanto esta entidad nunca recibió la prestación de los servicios personales del demandante, configurándose eventualmente un claro caso de enriquecimiento sin justa causa a favor de este.



5.1.4. Inexistencia de Deuda a Cargo de Carsucre y a Favor del Demandante:

Reitera que se cancelaron los valores a favor del actor hasta tanto prestó sus servicios, que desde el punto de vista fáctico y legal que al demandante no se le adeuda suma alguna durante el período comprendido entre el 11 de abril hasta el 11 de mayo de 2011, pues asegura no prestó sus servicios como funcionario.

5.2. ALEGATOS DE LAS PARTES:

-PARTE DEMANDANTE: Presentó en tiempo memorial visible a folios 153 a 159, en donde plantea que el demandante laboró desde el 29 de marzo de 2011 y solo fue desvinculado de la función pública el día 11 de mayo de 2011 a través del acto administrativo contenido Oficio N° 0306, notificado al demandado en la misma fecha, por lo que a su modo de ver, se le adeudan las salarios, prestaciones sociales y sanciones desde el 12 de abril al 11 de mayo de 2011.

Asegura que los testigos (ALEJANDRO CHICA ZUCARDY y MARGARITA GÓMEZ) coinciden en que el demandante era su compañero de trabajo (aunque en la sede de Magangué), ejercía el cargo de Subdirector, y les comunicó a los declarantes que le había llegado la carta de retiro, donde también le exigían hacer entrega inmediata de los elementos de trabajo que se le habían confiado para desempeñar su cargo; por ello asegura que hay coincidencia del cumplimiento de funciones públicas con posterioridad al mes de abril de 2011.

Con relación a los testigos citados por iniciativa de la parte demandada, pese a ser tachados de sospechosos, manifiesta que coinciden en reconocer dos aspectos trascendentales: (1) No conocieron la fecha del acto administrativo de retiro de fecha de mayo 11 de 2011. (2) No pueden dar constancia de la fecha hasta la cual trabajó el demandante por no ser función asignadas a sus cargos.

Con relación al planteamiento de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto



administrativo de nombramiento del actor con la declaratoria de inexecutable del Decreto 141 de 2011, manifiesta que sería una revocatoria del nombramiento contenida en un acto administrativo sin necesidad que mediara acto expreso de desvinculación laboral, lo cual sería ilógico y lesivo del Debido Proceso constitucional, citando a su favor una sentencia de la Corte Constitucional.

-PARTE DEMANDADA: En escrito que reposa a folios 149 a 152 del cartulario, la entidad accionada replicó las razones de defensa consignadas en la contestación de la demanda, realizando una crítica de la prueba recaudada, afirmando que de ella no se puede desprender que el actor haya prestado sus servicios a CARSUCRE. Especifica que Margarita Gómez Fernández no conoce la fecha de desvinculación del demandante y que lo conoció cuando trabajaba en CARMOMPOSINA. Con relación al testimonio de Alejandro Chica Zuccardy, manifestó el conocimiento de las labores realizadas por el demandante en CARMOMPOSINA. Por ello, asegura la demandada que estos testimonios nada demuestran respecto a la prestación del servicio personal - laboral aducido por el demandante. Todos coinciden en manifestar que conocieron al demandante pues fue su compañero de trabajo, pero ambos aclaran que fue durante la existencia de CARMOMPOSINA, época para la cual estuvieron vinculados como empleados de esta.

Con relación a los testimonios de Edith del Carmen Salgado, Marcos Alfonso Campo Oviedo y Domingo Bertel Garcés, plantea que fueron enfáticos en manifestar que el actor nunca prestó sus servicios a CARSUCRE a partir del día 12 de abril de 2011, fecha en la cual fue declarado inexecutable el Decreto 141 de 2011 por medio del cual se creó CARMOMPOSINA. Así mismo, indican que el demandante fue nombrado el 25 de marzo de 2011 por parte del Director de CARMOMPOSINA, que se posesionó el 28 del mismo mes y año, y que se desempeñó como subdirector territorial, por escasos 14 o 13 días, hasta la fecha en que fue declarado inexecutable el Decreto 141 de 2011.



Por ello, concluye que no existe prueba de la prestación personal del servicio a favor de CARSUCRE.

Con relación al oficio No. 0308 de delo 11 mayo de 2011, el Director de CÁRSUCRE de la época le solicitó hacer entrega de los archivos y demás elementos bajo la custodia del demandante, lo que hizo para preservar los intereses y bienes de la Corporación en virtud de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de nombramiento del hoy demandante, pero que en ningún caso quiso significar que el demandante haya prestado sus servicios hasta la fecha indicada (11 de mayo de 2011).

5.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

El Ministerio Público presentó concepto en término, a través de memorial visible a folios 145 a 148, en donde parte de la base de que el actor se vinculó a CARMOMPOSINA desde el 29 de marzo de 2011 al cargo de Subdirector Territorial- Magangué -Bolívar, Código 0040, Grado 16, nombramiento que se dio por Resolución 0095 de 25 de marzo de 2011, cargo del cual tomó posesión el 29 de marzo de 2011.

Que mediante Oficio 0306 del 11 de mayo de 2011, el Director de CARSUCRE le comunica *“hacer entrega inmediata de los archivos y demás elementos bajo su custodia al doctor SERGIO BUVOLI ARTEAGA - Subdirector Administrativo de CARSUCRE.”*

Como antecedentes relevantes, plantea que a través del Decreto 020 de 2011, se declaró el estado de excepción y con fundamento en él se dictó el Decreto legislativo 141 de 2011, el que creó a CARMOMPOSINA, decretos que fueron declarados inexequibles, este último a través de la sentencia C- 276 de 2011 de la Corte Constitucional, que señala en sus últimos apartes *“Inexequibilidad por consecuencia”*.



En el caso concreto, manifiesta que los testigos EDITH DEL CARMEN SALGADO ACOSTA, que aunque su testimonio es tachado de sospechoso, no le quita veracidad toda vez que el demandante no probó que el cargo desempeñado fuera de la planta de personal de CARSUCRE, así mismo lo afirman también los testigos MARCO ALFONSO CAMPO OVIEDO y DOMINGO SEGUNDO BERTEL GARSE, todos ellos con vinculación laboral con CARSUCRE, razón que acredita su dicho.

Con relación a los testigos del demandante, ALEJANDRO CHICA ZUCARDY y MARGARITA GÓMEZ FERNÁNDEZ, resalta que los mismos reconocieron haber demandado a CARSUCRE por la misma causa que ahora se debate.

Manifiesta que con la declaratoria de inexecutable del Decreto 020 de 2011, le ha sobrevenido la inconstitucionalidad al Decreto 141 de 2011, y perdieron vigencia todos aquellos actos que se expidieron por el Director de CARMOMPOSINA como es el acto que nombró al demandante, por lo que afirma de forma categórica que nada habrá que reclamar quien conociendo de la inexecutable por consecuencia de la entidad para la cual trabajaba, sigue aferrado a lo que ya no existe.

Por lo tanto, manifiesta que no habrá razón para aprovecharse de la entrega del archivo y elementos, para reclamar el pago de salarios y prestaciones por una actividad personal que no está probada, y que aun estándola, era inane, puesto que para ejercer funciones públicas debía acreditar su nombramiento, posesión y estar ejerciendo el cargo ante la entidad que recuperó su vida jurídica como era CARSUCRE, la demandada.

Por lo expuesto, afirma que no deben prosperar las pretensiones formuladas en la demanda.



II. ARGUMENTOS DE LA CORPORACIÓN

Cabe advertir que la Sala no observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto, previas las siguientes consideraciones.

6.1. LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN, DE LA DEMANDA Y DE SENTENCIA DE FONDO, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA:

En este punto y como condición para el pronunciamiento de fondo del proceso, se pronuncia el Tribunal sobre los presupuestos procesales atinentes a la acción y la demanda, la jurisdicción y competencia, la capacidad para comparecer al proceso, las formalidades de la demanda, la capacidad de los litigantes para ser partes, el ejercicio del derecho de postulación, la caducidad y la legitimación en la causa.

La Sala considera que los presupuestos procesales atinentes a la acción y a la demanda se encuentran reunidos, existiendo demanda en forma a la luz de los artículos 161 y 162 del C.P.A.C.A.

La legitimación en la causa por activa se encuentra debidamente probada, dado que el accionante es el interesado y afectado con el acto administrativo que se demanda.

La legitimación en la causa por pasiva, igualmente se encuentra acreditada, por ser la entidad demandada la que expidió el acto administrativo ficto cuya nulidad se solicita.

Con relación a los requisitos de procedibilidad, es claro que efectivamente sí se agotaron, dado que se demandó el acto administrativo ficto consecuente con la no respuesta oportuna a la petición formulada el 16 de diciembre de 2011 (folios 20 y 21) del que se permite demandar directamente su nulidad, al tenor del numeral 2 artículo 161 del C.P.A.C.A.



Por otro lado, se encuentra plenamente acreditado el agotamiento de la etapa de la conciliación previa ante el Ministerio Público², como requisito de procedibilidad del medio de control deprecado.

En cuanto a la caducidad, se tiene que el medio de control del caso de marras se presentó en tiempo, por cuanto, se demanda un acto ficto producto del silencio administrativo, lo que se puede realizar en cualquier tiempo (artículo 164 numeral 1 literal d del C.P.A.C.A.).

Es competente esta Corporación para conocer, en primera instancia, del presente proceso, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 152 numeral 2 del C.P.A.C.A.

Decantado lo anterior, y en lo que atañe a las excepciones de fondo formuladas por el accionado, las mismas plantean argumentos en torno al fondo del proceso, por lo que se resolverá en conjunto con el problema jurídico principal, y se adentrará la Sala a estudiar el mismo.

6.2. DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO:

Pretende el demandante se declare la nulidad del acto ficto nacido del silencio administrativo negativo de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE, en torno al derecho de petición del 16 de diciembre de 2011, en el cual el demandante solicitó el reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales, sanción moratoria y demás emolumentos a su favor, desde el 11 de abril al 11 de mayo de 2011.

Por lo dicho, le corresponde a la Sala realizar el análisis de legalidad del acto determinado, teniendo en cuenta el marco propuesto por el demandante en el acápite de normas violadas y concepto de la violación, así mismo los argumentos

² Ver constancia emanada de la Procuraduría 104 Judicial I Delegada ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Sincelejo – Sucre (fol. 23).



esgrimidos por la parte accionada, por lo que a continuación se formulan los siguientes problemas jurídicos.

6.3. PROBLEMAS JURÍDICOS:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, debe entrar el Tribunal a dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿En aplicación del principio del derecho laboral de primacía de la realidad frente a la forma, puede una persona demostrar la existencia de un vínculo material con una entidad pública y derivar de ello todas las consecuencias jurídicas de una relación laboral como realidad?

De ser positiva la respuesta al anterior interrogante ¿qué elementos se deben demostrar para ello y a cargo de quien se encuentra dicha carga probatoria?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala abordará los siguientes temas, teniendo en cuenta los planteamientos presentados en los problemas jurídicos y las particularidades del caso bajo estudio: 1. La fusión de las Corporaciones Autónomas Regionales CSB, CORPOMOJANA en CARSUCRE. Nacimiento y extinción de CARMOMPOSINA. 2. El deber legal de entregar los cargos públicos a la extinción del vínculo con el Estado. 3. El principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales públicas. 4. La carga de la prueba de los elementos de la relación laboral como realidad. 5. El caso concreto.

6.3.1. La fusión de las Corporaciones Autónomas Regionales CSB, CORPOMOJANA en CARSUCRE. Nacimiento y extinción de CARMOMPOSINA:

Teniendo en cuenta las particularidades del caso juzgado, la Sala encuentra necesario realizar un recuento sobre el nacimiento y extinción de la entidad para la cual el actor fue nombrado y posesionado.



En primer lugar, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades consagradas en la Constitución Política, declaró, a través del Decreto Legislativo 20 de 2011, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011, con el fin de conjurar la grave calamidad pública ocasionada por el Fenómeno de La Niña e impedir la extensión de sus efectos.

Posteriormente, el mismo alto funcionario estatal, dispuso, a través del Decreto Legislativo 141 de 2011, la fusión de varias Corporaciones Autónomas Regionales, determinando en su artículo 1 numeral 2 la concerniente a las Corporaciones Autónomas Regionales del Sur de Bolívar – CSB, para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge – Corpomojana, en la Corporación Autónoma Regional de Sucre - Carsucre, denominando en adelante la nueva entidad como CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA DEPRESIÓN MOMPOSINA, CAR-MOMPOSINA.

Ambos decretos fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional a través de las Sentencias C-216 del 29 de marzo de 2011 el primero, y C-276 del 12 de abril del mismo año el segundo.

De la segunda de las providencias, que es la que afecta de manera directa la creación de la entidad para la que laboraba el demandante, la Sala trae el siguiente aparte:

“2.4 Se ha presentado lo que esta Corporación ha denominado “una inconstitucionalidad por consecuencia, que significa que la declaración de inexequibilidad del Decreto que declaró el estado de excepción produce, como efecto necesario, la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos que lo desarrollan. La Corte Constitucional ha señalado que esta figura consiste “en que la declaración de inexequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción produce, como efecto obligado, la inexequibilidad de los decretos legislativos que lo desarrollan. Se trata del decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe del Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución. Cuando tal situación se presenta, la Corte Constitucional



no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales.

2.5 Entonces, conforme con la jurisprudencia de esta Corporación resulta obligado que se declare inexecutable el Decreto materia de estudio, sin que la Corte deba entrar a analizar su contenido.”³

Así las cosas, pierde todo su sustento jurídico la nueva entidad para la que laboraba el actor, a partir del 12 de abril de 2011, dado que la mencionada sentencia no moduló sus efectos en el tiempo de forma expresa, por lo que ha de aplicarse el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, para darle efectos hacia el futuro.

6.3.2. El deber legal de entregar los cargos públicos a la extinción del vínculo con el Estado:

Se ha planteado por todos los intervinientes, posiciones diferentes en torno a la comunicación No. 0306 del 11 de mayo de 2011 enviada al demandante por el Director de CARSUCRE.

Tal como lo consagra de forma expresa la Ley 951 de 2005, los servidores públicos de todos los ordenes, poseen el deber legal de entregar su cargo a la finalización de su vínculo por cualquier causa, lo que incluye la obligación de presentar, dentro de los quince (15) días siguientes a la terminación de las labores, un informe detallado (acta de informe de gestión) de los asuntos a su cargo, la gestión realizada y los recursos financieros, humanos y administrativos que estuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.

En la mencionada normativa, encontramos una regulación exhaustiva de lo anterior, que incluye claramente los plazos para verificar la información de parte del servidor que recibe (30 días siguientes, artículo 13) y resalta la Sala la obligación en cabeza de quien debe recibir en caso de que no se presente el

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias C-276 del 12 de abril del 2011. M.P. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.



informe, de requerir a quien debe entregar para que cumpla con la misma, norma del siguiente texto:

“ARTÍCULO 15. Cuando el servidor público saliente se abstenga de realizar la entrega del informe de los asuntos y recursos a su cargo, en los términos de esta ley, será requerido por el órgano de control interno correspondiente, para que en un lapso de quince (15) días, contados a partir de la fecha de su separación, cumpla con esta obligación.

PARÁGRAFO. El servidor público saliente que dejare de cumplir con esta disposición será sancionado disciplinariamente en los términos de ley.”

6.3.3. El principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales públicas:

El tema en debate, no ha sido pacífico al interior de la jurisprudencia del CONSEJO DE ESTADO, partiendo de la base de que las relaciones laborales públicas, a diferencia de las privadas, en la mayoría de los casos salvo que se encuentren regidas por un contrato de trabajo (trabajadores oficiales), se trata de una relación legal o reglamentaria⁴ que se identifica por su carácter reglado, clara manifestación del principio de legalidad, lo que se especifica en unos presupuestos esenciales como son la existencia de una entidad pública que posee una planta de cargos, en donde una persona natural es nombrada⁵ para un puesto concreto a través de un acto administrativo, entrando a desempeñar sus funciones a partir de la ceremonia formal de la posesión⁶. Todo lo anterior, conforme lo consagra el artículo 122 de la C.P.

No obstante lo expuesto, en tratándose de relaciones de tipo laboral, la Constitución Política consagra una serie de garantías a favor de la parte débil de la relación como lo es el trabajador, independientemente del tipo de vinculación existente con su

⁴ Conocida por la doctrina y la jurisprudencia como relación laboral estatutaria, en contraposición con la relación laboral contractual.

⁵ El nombramiento, es el acto administrativo de designación en un empleo público, que lo faculta para ejercerlo a partir de la posesión.

⁶ La posesión no es más que el hecho material de entrar a asumir las funciones, previo nombramiento, acreditando las condiciones legales para el ejercicio del cargo, ceremonia que se realiza ante la autoridad determinada por la ley, el reglamento o los estatutos, y el juramento de defender la Constitución y desempeñar los deberes propios del puesto que asume.



empleador, por lo que se establecen, entre otros, los principios de la protección constitucional del empleo como derecho fundamental que es (artículo 25 de la C.P.), de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos determinados por las normas laborales y de la primacía de la realidad sobre las formas pactadas por los sujetos de las relaciones laborales (artículo 53 de *ibídem*).

Con fundamento en ello y teniendo en cuenta las particularidades de cada caso concreto, el CONSEJO DE ESTADO ha dado prevalencia a la realidad en dos casos que se entra a estudiar:

- a. **Contratistas de la administración:** El contrato de prestación de servicios profesionales, se ha convertido en una forma utilizada por la administración pública para suplir las deficiencias que tenga en su personal de planta. Por ello, cuando se utiliza esa figura y se entran a demostrar los elementos de la relación laboral, como son la prestación personal de un servicio, la remuneración y la subordinación, este último como elemento distintivo entre una relación de contratante a contratista y una de empleado a trabajador, ha dado aplicación a los principios laborales ya enunciados y ha ordenado a título de indemnización el pago de los salarios, prestaciones, aportes y demás emolumentos que hubiere devengado el contratista de poseer una verdadera relación laboral pública.

Aclara esta Corporación, que si bien, la jurisprudencia contenciosa no ha sido unánime sobre el tema, dado que en decisión de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se dio prevalencia a las normas de la contratación estatal por sobre los principios del derecho laboral⁷, es claro

⁷ “En el aparte transcrito la norma señala el propósito de dicho vínculo contractual, cual es el de que se ejecuten actos que tengan conexión con la actividad que cumple la entidad administrativa; además, que dicha relación jurídica se establezca con personas naturales, bien sea cuando lo contratado no pueda realizarse con personal de planta, lo que a juicio de la Sala acontece, por ejemplo, cuando el número de empleados no sea suficiente para ello; bien sea cuando la actividad por desarrollarse requiera de conocimientos especializados.

Resulta, por consiguiente, inadmisibles las tesis según las cuales tal vínculo contractual sea contrario al orden legal, pues como se ha visto, éste lo autoriza de manera expresa.” CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO



que dicha posición se tornó en una decisión aislada, dado que con posterioridad y de manera reiterada, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso del CONSEJO DE ESTADO, retomó su interpretación, la cual se resume que de existir una prestación personal de un servicio, una remuneración y la subordinación o dependencia, existe una verdadera relación de trabajo, por lo que da prevalencia a los principios constitucionales ya mencionados⁸.

De esta última posición, que la Sala comparte, se transcribe el siguiente aparte jurisprudencial:

“El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de tal manera que, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con lo cual agota su cometido al desentrañar y hacer valer la relación de

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: NICOLÁS PAJARO PEÑARANDA. Sentencia del 18 de noviembre de 2003. Radicación número: 17001-23-31-000-1999-0039-01(IJ). Actor: MARÍA ZULAY RAMÍREZ OROZCO. Demandado: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL.

⁸ Solo a título de ejemplo, la Sala cita las siguientes providencias en este sentido, siendo incontable el universo existente de ellas:

- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERO PONENTE JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE. Sentencia del 23 de agosto de 2007. EXPEDIENTE No. 050012331000199803896-01. No. INTERNO: 8053-2005. AUTORIDADES MUNICIPALES. ACTOR: GUSTAVO DE JESÚS CARVAJAL RODRÍGUEZ.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. CONSEJERO PONENTE: JAIME MORENO GARCIA. Sentencia del 28 de febrero de 2008. REF: EXP. No. 68001-23-15-000-2001-00688-01 No. Interno: 1064-07 P2. AUTORIDADES MUNICIPALES. ACTOR: MARIA ISABEL REDONDO SERRANO.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. CONSEJERO PONENTE: DR. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 21 de octubre de 2009. Expediente No. 05001-23-31-000-2001-03454-01. No. Interno: 2725-08 P3. AUTORIDADES NACIONALES. Actor: JESÚS ALBINO SALDARRIAGA MOLINA.



trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado.⁹

*Adicionalmente, el artículo 25 constitucional, establece que **el trabajo es un derecho fundamental** que goza "...en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.". De ahí que se decida proteger a las personas que bajo el ropaje de un contrato de prestación de servicios cumplan funciones y desarrollen actividades en las mismas condiciones que los trabajadores vinculados al sector público o privado, para que reciban todas las garantías de carácter prestacional, independientemente de las formalidades adoptadas por las partes contratantes.*

En sentencia de fecha 18 de noviembre de 2003¹⁰, la Sala Plena del Consejo de Estado abordó el tema de los contratos de prestación de servicios y en aquella oportunidad negó las pretensiones de la demanda porque se acreditó en el plenario que en la ejecución de las órdenes suscritas por la parte actora se encontraba presente el elemento "coordinación". No obstante, esta pauta jurisprudencial no resulta aplicable en los eventos en los cuales se acuda al elemento "subordinación" aspecto trascendente que como se anotó requiere ser acreditado fehacientemente, en la tarea de desentrañar la relación laboral, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.

*Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido **personal** y que por dicha labor haya recibido una **remuneración** o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista **subordinación** o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia,¹¹ para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral."¹²*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena, radicación IJ 0039-01, M.P.: Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, Demandante: María Zulay Ramírez Orozco.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERO PONENTE: GERARDO ARENAS MONSALVE. Sentencia del 22 de noviembre de 2012. Expediente: 25000-23-25-000-2008-00822-02. Referencia 2254-



- b. Los funcionarios de hecho:** En estos casos, nos encontramos frente a una persona natural que asume un cargo público existente en la planta de una entidad, sin que previamente lo hayan nombrado y posesionado, es decir, se enviste de la autoridad estatal sin cumplir los requisitos para el ejercicio de la función pública consagrados en el artículo 122 de la C.P., ya referenciados. Sobre este punto, nos ilustra la jurisprudencia:

“Es así como la presunta demostración de los ELEMENTOS DEL CONTRATO DE TRABAJO LABORAL (subordinación, etc.) podrían llegar -en un momento dado- a demostrar esa clase de relación, discutible ANTE LA JURISDICCIÓN LABORAL ORDINARIA; pero de ello no es posible inferir la existencia del EMPLEO PÚBLICO Y LA VINCULACIÓN COMO EMPLEADO PÚBLICO Y DE LAS RELACIONES CONTROLABLES POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

Además, para que una persona natural desempeñe un EMPLEO PÚBLICO, EN CALIDAD DE EMPLEADO PÚBLICO (RELACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA), es preciso que se realice su ingreso al servicio público en la forma establecida en nuestro régimen, vale decir, requiere de la designación válida (nombramiento o elección, según el caso) seguida de la posesión, para poder entrar a ejercer las funciones del empleo. Con ello la persona nombrada y posesionada es quien se halla investida de las facultades y debe cumplir sus obligaciones y prestar el servicio correspondiente. Ahora, muy excepcionalmente se da el caso de los FUNCIONARIOS DE HECHO, donde estos requisitos para el ingreso al empleo no se cumplen satisfactoriamente y cuyas repercusiones en diferentes campos del derecho han sido analizadas; para esta figura es indispensable la EXISTENCIA DEL EMPLEO, lo cual implica que esté previsto en la respectiva PLANTA DE PERSONAL.

...

Entonces los requisitos esenciales para que se configure el funcionario de hecho en los períodos de normalidad institucional son, que existan de jure el cargo y la función ejercidas irregularmente y que el cargo se ejerza en la misma forma y apariencia como lo hubiera desempeñado una persona designada regularmente.”¹³

2011. Actor: JOSE LUIS BURITICÁ BOHÓRQUEZ. Demandado: E.S.E. LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO EN LIQUIDACIÓN.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA. Sentencia del 15 de marzo de 2007. Radicación número: 25000-23-25-000-1996-41885-01(6267-05). Actor: DANILO ALFONSO RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ. Demandado: ARMADA NACIONAL.



Por lo mencionado, jurisprudencialmente se exige, en principio, que exista un cargo público que se asume de manera irregular por una persona que en la apariencia se encuentra legalmente habilitada para ello.

No obstante lo dicho, también se ha aceptado que quien presta el servicio con la aquiescencia expresa o tácita de la administración, sin que exista el cargo que desempeña en la práctica, igualmente merece la protección de la ley y la jurisdicción, dando así una aplicación más amplia al principio de primacía de la realidad, no obstante lo reglado de la vinculación laboral pública. En este sentido, la siguiente providencia en su aparte más importante la Sala trae a colación:

“En conclusión, para que se configure la existencia de una relación de hecho es necesario que el cargo esté creado de conformidad con las normas legales y la función sea ejercidas irregularmente, pero, también puede darse cuando en empleado ejerce funciones públicas con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones que permiten el ejercicio irregular de una investidura, por circunstancias de facto, no previstas en la ley, pero que, en todo caso, debe ser objeto de protección a través del principio de la realidad frente a las formas previsto en el artículo 53 Constitucional. Además, de que el cargo debió haberse ejercido en la misma forma y apariencia como si lo hubiese desempeñado un empleado designado regularmente.”¹⁴

En conclusión de este acápite, el Tribunal puede afirmar que, no obstante las restricciones que nacen desde la misma constitución y pasan por la regulación legal, en las relaciones que surgen dentro del empleo público también rigen de forma plena los principios de la protección constitucional del trabajo como derecho fundamental que es (artículo 25 de la C.P.), de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos determinados por las normas laborales y de la primacía de la realidad sobre las formas pactadas por los sujetos de las relaciones laborales (artículo 53 *ibidem*) y por ello de demostrarse los elementos, puede pretenderse el pago de los derechos económicos derivados de las vinculaciones laborales públicas.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 9 de junio de 2011. Radicación número: 85001-23-31-000-2005-00571-01(1457-08). Actor: RUTH DORYS RODRÍGUEZ NARANJO. Demandado: MUNICIPIO DE TAMARA – CASANARE.



6.3.4. La carga de la prueba de los elementos de la relación laboral como realidad:

Como ha sido tradicionalmente definido por la ley e interpretado por la jurisprudencia, para que podamos interpretar la existencia de un vínculo de tipo laboral, deben concurrir tres elementos esenciales como son la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación. Este último, como factor diferenciador con las relaciones regidas por contratos de prestación de servicios.

Teniendo en cuenta lo dicho y lo dispuesto por el artículo 177 del C.P.C., norma aplicable al proceso contencioso administrativo por expresa remisión de nuestro estatuto procesal (artículo 211 del C.P.A.C.A.), quien pretenda la existencia de una relación laboral como realidad, corre con la carga de demostrar todos los mencionados elementos. En este sentido la jurisprudencia patria nos enseña:

*“Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido **personal** y que por dicha labor haya recibido una **remuneración** o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista **subordinación** o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.”* (Negrillas del original)¹⁵

Bastan las anteriores consideraciones legales, interpretativas, doctrinales y jurisprudenciales para estudiar:

6.4. EL CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta lo esbozado hasta este punto, la Sala se dedicará a analizarse si en el caso concreto el demandante demostró la existencia de una verdadera

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Sentencia del 1 de julio de 2009. Radicación número: 47001-23-31-000-2000-00147-01(1106-08). Actor: JOSE DOLORES OROZCO ALTAMAR. Demandado: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION Y CORPES.



relación laboral con la entidad demandada, valga aclarar, CARSUCRE, en el tiempo solicitado en las pretensiones de la demanda (11 de abril a 11 de mayo de 2011), teniendo en cuenta que podría entrarse a calificar ese desempeño como el existente con un funcionario de hecho, dado que se tiene claridad de que el actor fue nombrado, aceptó el ejercicio del cargo para el que se le nombró y se posesionó, para prestar sus servicios como Subdirector Territorial Magangué – Bolívar, Código 0040, Grado 16, de la planta de cargos de CARMOMPOSINA (folios 115 a 119), entidad diferente a la demandada.

De los documentos ya referidos y de la certificación expedida por CARSUCRE visible a fol. 62, se tiene certeza de que el demandante inició a laborar al servicio de CARMOMPOSINA a partir del 29 de marzo de 2011 con su posesión (fol. 118).

Para la Corporación, resulta claro que el actor no podía, jurídicamente hablando, prestar sus servicios para CARMOMPOSINA con posterioridad a su desaparición, la que se dio el 12 de abril de 2011 con la declaratoria de inexistencia de la norma legal que le daba existencia, conforme a la sentencia de la Corte Constitucional ya referenciada.

Por lo dicho, a partir de dicha fecha, si pretende derivar la existencia de una verdadera relación laboral con CARSUCRE, debió demostrar los elementos de la vinculación de trabajo, es decir, la prestación de un servicio, la remuneración y la subordinación, y de hacerlo, efectivamente podría entrarse a aplicar los principios del derecho laboral ya estudiados, razón por la que se analizarán las pruebas recaudadas, en especial los testimonios y la comunicación No. 0306 del 11 de mayo de 2011 enviada al demandante por el Director de CARSUCRE, dado que los documentos ya referidos, dan cuenta es de la relación laboral estatutaria de servidor público regular que existió entre el demandante y CARMOMPOSINA.

En torno a los testimonios recaudados, se analizarán de forma individual y conjunta. Con relación a la tacha por sospecha de los testigos presentados por CARSUCRE,



realizada en la audiencia de pruebas por la parte demandante, es importante aclarar que en tratándose de la relación laboral, quienes tienen conocimiento directo de las circunstancias como se desarrolla la misma no son otros que los compañeros de trabajo y los empleados de la entidad demandada, por lo que por este solo hecho no puede descartarse de plano su dicho, entrándose a valorar conforme a las reglas generales de apreciación del testimonio, por lo que conforme a esas circunstancias especiales que determinan los vínculos de trabajo, por ese solo punto no se puede entrar a desechar su deposición.

Así pues, es menester analizar dichas declaraciones:

MARGARITA LUCIA GÓMEZ FERNÁNDEZ: Esta declarante, solicitada por el demandante, manifestó que este trabajó con CARMOMPOSINA y por eso lo conoció (min 4:34 CD ROM fol. 142); en respuesta a pregunta sobre la existencia de relación laboral entre el demandante y CARSUCRE manifestó que el demandante trabajaba con CARMOMPOSINA en Magangué cuando ella también lo hacía en Sincelejo (min 4:57 *ibidem*); asegura que el demandante recibió una comunicación de la terminación de su cargo, días después de que la recibió ella, circunstancia que le consta por conversación con el demandante, lo que ocurrió el 12 o 13 de mayo de 2011 (min 5:56 a 7:07 *idem*); ante pregunta de si le consta de forma personal si el actor prestó sus servicios para CARSUCRE con posterioridad a la fecha de extinción de CARMOMPOSINA, respondió literalmente “*fecha exacta de inicio de labores de él no tengo*” (min 7:29 a 7:51 *id*); en respuesta a pregunta si le consta que el demandante trabajó de forma puntual para CARSUCRE, contestó que de forma particular ella lo conoció siendo CARMOMPOSINA no CARSUCRE (min 8:40 a 8:49 *id*).

ALEJANDRO JOSÉ CHICA ZUCCARDY: Testigo de la parte demandante, manifestó que él pasa por una situación igual a la del demandante, fue compañero de trabajo del actor, que estuvieron vinculados a CARMOMPOSINA y siguieron trabajando hasta tanto recibieron la comunicación de que no lo hicieran más (min



11:36 a 12:01 CD ROM fol. 142), informó que se desempeñó como Subdirector de Recursos Naturales de CARMOMPOSINA en las oficinas de CARSUCRE de Sincelejo (min 12:09 a 12:19 *ibídem*), ante pregunta de si le consta que el demandante laboró para CARSUCRE con posterioridad al 12 de abril de 2011 contestó que el tenía a su cargo el área de Magangué como subdirector de CARMOMPOSINA, que tuvo la oportunidad de hacer un recorrido por el Río Cauca para identificar las zonas de riesgo por la ola invernal y realizar el informe que se le presentó al director, afirma que estuvo vinculado hasta el 11 de mayo y que el demandante lo llamó por que le había llegado una comunicación para que entregara las cosas que pertenecían a CARSUCRE como a él mismo (min 12:34 a 15:04 *idem*); ante dicha respuesta se solicitó que especificara si las labores que mencionó, en qué fecha fueron realizadas, ante lo que contestó que no tiene la fecha precisa dentro del mes y medio que laboraron para CARMOMPOSINA (min 15:10 a 15:26 *id*); en respuesta a si conoció que el actor prestó sus servicios para CARSUCRE y qué labores desarrolló, afirmó que él estaba en el área de Magangué, que ocasionalmente venía a la sede de CARSUCRE, se ponía a servicio del director del momento, conversaban poco, se regresaba para Magangué (min 15:38 a 16:28 *id*); asegura que por conocimiento de llamada realizada por el actor, conoció que le enviaron una carta donde le informaban que no siguiera trabajando posterior al 11 de mayo (min 17:02 a 17:39 *id*); por último, frente a pregunta del apoderado del demandado de si el recorrido por el Río Cauca fue antes o después de que desapareciera CARMOMPOSINA, contestó que fue antes (min 19:22 a 19:34 *id*).

Analizadas estas declaraciones de forma individual y conjunta, ninguna de ellas da cuenta de manera específica de que el actor haya prestado sus servicios a CARSUCRE entre las fechas 11 de abril a 11 de mayo de 2011, dado que no percibieron de forma directa, si ello fue así, pues la sede de trabajo de ellos era en la ciudad de Sincelejo y el demandante en la ciudad de Magangué. Igualmente, el conocimiento que tiene de que el demandante recibió la comunicación que ellos llaman de terminación del vínculo laboral, lo reciben de lo dicho por referencia del actor, por lo que carece la mencionada información de fuerza probatoria alguna.



EDITH CARMEN SALGADO ACOSTA: Declarante ofrecida por el demandado, quien se desempeña como Profesional Especializada adscrita a la Secretaría General de CARSUCRE. En su relato inicial dio cuenta de la fusión de las CAR por parte del gobierno nacional en CARMOMPOSINA, informó que el Consejo Directivo creó unos cargos como subdirecciones, las que una vez declarado inexecutable el decreto de creación volvieron a funcionar las CAR como lo hacían antes (min 23:45 a 24:35 *ibidem*), en respuesta a pregunta si conoció que el demandante haya prestado sus servicios a CARSUCRE después del 12 de abril de 2011, contestó que no por que esos cargos fueron creados por la fusión y una vez se cayó el decreto, ninguno más continuó, las plantas de personal fueron asumidas por las que tenía cada corporación (min 24:58 a 25:19 *idem*); frente a inquietud formulada por el demandante de si posee funciones relacionadas con el personal y su control, contestó que no le corresponde como función por que estas se encuentran en cabeza del Subdirector Administrativo, pero aclara que por lo pequeño de la entidad, todos interactúan y saben quiénes están trabajando o no (min 26:06 a 26:36 *id*); por pregunta de si sabía hasta cuando estuvo vinculado el demandante, aseguró que una vez se cayó el decreto dejaron de funcionar la planta de esa entidad y la reasumieron las anteriores corporaciones, lo que ocurrió, a su criterio, el 11 o 12 de abril (min 26:49 a 27:39 *id*); por último, ante pregunta del demandante del oficio que le puso de presente visible a fol. 18 del expediente, respondió que no tenía conocimiento del mismo (min 29:20 a 29:29 *id*).

MARCO ALFONSO CAMPO OVIEDO: Testimonio solicitado por el demandado, quien se desempeña como empleado de CARSUCRE. En su relato inicial, dio cuenta de que el actor tuvo relación laboral con CARMOMPOSINA y no con CARSUCRE (min 34:46 a 34:52 *ibidem*), en respuesta a pregunta de si conoció las fechas extremas de la relación laboral con CARMOMPOSINA, aseguró que tuvo vigencia del 29 de marzo de 2001 al 12 de abril de mismo año (min 35:02 a 35:22 *idem*), frente a inquietud formulada de si el demandante prestó sus servicios a CARSUCRE con posterioridad al 12 de abril de 2011, manifestó que no en ningún momento (min 35:33 a 35:40 *id*); ante pregunta del solicitante de la prueba de si el



cargo desempeñado por el demandante existía antes o después de la existencia de CARMOMPOSINA, en CARSUCRE, contestó que no existe, ni existió (min 36:45 a 36:51 *id*); aseguró que durante el tiempo que laboró para CARMOMPOSINA le cancelaron al actor todas los salarios, prestaciones y aportes en su debido tiempo, aclarando que le consta lo dicho por que en la entidad están las órdenes y planillas donde se da cuenta de ello (min 37:21 a 37:38 *id*); ante pregunta del demandante de por qué le consta que el demandante laboró hasta el 12 de abril de 2011, respondió que por ser el pagador de CARSUCRE y en la época de CARMOMPOSINA (min 39:08 a 39:20 *id*); por último, ante pregunta del demandante del oficio que le puso de presente visible a fol. 18 del expediente, respondió que no tenía conocimiento del mismo (min 40:04 a 40:18 *id*).

DOMINGO SEGUNDO BERTEL GARSE: Declarante ofrecido por el demandado, quien labora al servicio de CARSUCRE. En su relato inicial, dio cuenta de la fecha de nombramiento del actor, el 25 de marzo, y posesión el 29 del mismo mes y año para CARMOMPOSINA y que trabajó hasta el 14 o 16 de abril (min 44:07 a 44:52 *ibidem*), en respuesta a pregunta si conoció que el demandante haya prestado sus servicio a CARSUCRE después del 12 de abril de 2011, contestó que no, por que con CARMOMPOSINA fue que estuvo nombrado (min 45:02 a 45:07 *idem*); frente a inquietud formulada por el demandado de si en sus funciones se encuentran las de liquidar los salarios y prestaciones de los empleados, manifestó que sí, aclaró que como CARMOMPOSINA fue fugaz, el director saliente les solicitó que al personal de la planta de esta entidad los liquidaran y se les pagarán las nóminas de los 14 o 16 días y la doceava de las cesantías para el Fondo del Ahorro, aclarando que no les liquidó más por que el tiempo no daba (min 46:43 a 47:26 *id*); ante pregunta de si en CARSUCRE existía antes o después de la desaparición de CARMOMPOSINA el cargo desempeñado por el actor, afirmó que no (min 48:00 a 48:33 *id*); por último, ante pregunta del demandante del oficio que le puso de presente visible a fol. 18 del expediente, respondió que no tenía conocimiento del mismo (min 49:03 a 49:05 *id*).



Igual que los testigos ofrecidos por el demandante, los presentados por el demandado no dan cuenta de la existencia de la prestación del servicio del actor para con CARSUCRE desde el 11 de abril al 11 de mayo del 2011, dado que todos dan cuenta de la situación presentada con motivo en la fusión de las corporaciones y la declaratoria de inexecutable de la norma que la ordenó, a partir del 12 de abril de 2011, fecha en la que todos manifiestan como la de terminación de la prestación del servicio del actor para CARMOMPOSINA.

De las pruebas recaudadas, para la Sala, no se infiere la prestación personal del servicio pretendida por el actor frente a CARSUCRE, faltando por analizar solamente el oficio 0306 del 11 de mayo de 2011, enviado por el Director de CARSUCRE al demandante.

En el documento aludido (folios 18 y 19, y 121 y 122), se observa que el Director de CARSUCRE se dirige al actor y le informa la situación jurídica actual de la entidad para la cual prestaba sus servicios, conminándolo a que entregue los archivos y demás elementos a su cargo, al actual Subdirector Administrativo y Financiero de CARSUCRE.

El demandante pretende derivar del mismo la relación laboral pretendida con CARSUCRE desde el 11 de abril a la fecha del mencionado documento, es decir, 11 de mayo de 2011. Para la Sala, del mismo no puede inferirse que el actor haya prestado sus servicios a CARSUCRE en las fechas referenciadas, dado que en modo alguno acepta este hecho y solo da noticia al actor de la situación de la entidad a la cual estaba vinculado, CARMOMPOSINA.

Por otro lado, este Tribunal observa que en modo alguno puede interpretarse que sea esta comunicación la que dio por terminada la relación laboral pública regular que el actor tenía con CARMOMPOSINA, dado que ella culminó por sustracción de materia, puesto que ante la inexistencia de la misma que devino en la declaratoria de inexecutable del decreto de creación, fue este hecho y no la mencionada carta



la que terminó la mencionada vinculación.

Para la Sala, el oficio estudiado no es más que el cumplimiento por parte del Director de CARSUCRE de su deber consagrado en el artículo 15 de la Ley 951 de 2005, tal como se estudió en el numeral 6.3.2. de esta providencia, de compeler al funcionario público saliente de dar ejecución sus deberes de entregar el cargo y los elementos facilitados para cumplir con sus labores, pero no puede desprenderse de él ni que sea la comunicación formal de terminación del vínculo con CARMOMPOSINA, ni que haya prestado los servicios a CARSUCRE entre el 11 de abril de 2011 y el 11 de mayo del mismo año.

Por todo lo expuesto, para esta Colegiatura el actor no demostró la prestación personal del servicio a favor de CARSUCRE en las fechas ya indicadas, razones suficientes para denegar las pretensiones de la demanda, sin necesidad de entrar a estudiar las excepciones de fondo propuestas por el demandado, ante la no prosperidad de las pretensiones.

6.5. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., ante la no prosperidad de las pretensiones, se condenará a la parte demandante al pago de las costas correspondientes.

En consecuencia, en aplicación del numeral 2 del artículo 392 del C.P.C. en concordancia con el Acuerdo 1887 de 2007 de la Sala Administrativa del CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA¹⁶ y atendiendo los criterios fijados en el artículo 3 del mismo acuerdo, se fijan las agencias en derecho en la

¹⁶ "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3.1 ASUNTOS.

3.1.2. Primera instancia.

...

Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

..."



suma equivalente al 2% del valor de las pretensiones (\$ 55.132.628, fol. 8) teniendo en cuenta la duración actual del proceso que inició el 3 de diciembre de 2012, lo que equivale a la suma de **UN MILLÓN CIENTO DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$1.102.653)**.

En firme la presente providencia, ordénese que por secretaría se realice la liquidación correspondiente.

III. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Judicatura concluye que si bien, como se interpretó en esta providencia, en las relaciones laborales públicas rigen plenamente los principios de la protección constitucional del trabajo como derecho fundamental que es (artículo 25 de la C.P.), de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos determinados por las normas laborales y la primacía de la realidad sobre las formas pactadas por los sujetos de las relaciones de este tipo (artículo 53 de *ibidem*), por lo que quien pretenda derivar una relación de empleo público como realidad, corre con la carga de demostrar los elementos de propios de esta forma de vinculación (prestación personal de un servicio, remuneración y subordinación), y en el presente caso, el demandante no demostró la prestación personal del servicio y la subordinación a favor de CARSUCRE desde el 11 de abril al 11 de mayo de 2011, razones suficientes para denegar sus pretensiones.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: DENIÉGUENSE las pretensiones de la demanda, por las razones



expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas al demandante. **FÍJENSE** las agencias en derecho en la suma **UN MILLÓN CIENTO DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$1.102.653)** y a favor de la demandada. En firme la presente providencia, por secretaría, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 104.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ