



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020).

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: MANUEL IGNACIO ANDRADE CASTILLO

DEMANDADO: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR

RADICADO: 20-001-23-33-001-2017-00539-00

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA

I. ASUNTO.-

Procede la Sala a dictar sentencia, que en derecho corresponda, dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, fuere incoado por el señor Manuel Ignacio Castillo en contra del Municipio de Valledupar.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1 DEMANDA

El demandante, mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra del MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, en virtud declarar la nulidad del acto administrativo No 0073 del 4 de abril del año 2017, por medio del cual el demandado desconoce una relación laboral con el señor Manuel Ignacio Castillo.

2.2 PRETENSIONES

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la parte demandante, actuando por conducto de apoderado judicial, elevó las siguientes súplicas:

“1.1 Que se declare la nulidad del acto administrativo proferido por el Municipio de Valledupar- Secretaría General-, No 0073 del 04 de abril de 2017, por medio del cual se niega-desconoce- la relación vínculo laboral al señor MANUEL IGNACIO CASTILLO con el Municipio de Valledupar – Cesar, y con ello se niega al pago de las respectivas prestaciones sociales, salarios y todos los emolumentos de la ley exigidos en la presentada petición de reclamación administrativa de derechos laborales.

1.2 Que se declare que entre el Municipio de Valledupar-Cesar- y mi poderdante señor MANUEL IGNACIO ANDRADE CASTILLO, existió, contrato de trabajo a término indefinido, el cual terminó por causas imputables al empleador.

SEGUNDA – CONDENA EN COSTAS: Como consecuencia de la decisión precedente que se tome, y a título del Restablecimiento del Derecho en que ha sido lesionado mi mandante, se condene al Municipio

de Valledupar a reconocer y pagarle a mi poderdante MANUEL IGNACIO ANDRADRE CASTILLO, o quien represente legalmente sus derechos (o los que se determinen en el presente proceso); por estos o semejantes conceptos: (...)"¹.

2.3.- HECHOS

Los fundamentos fácticos de las pretensiones incoadas por la demandante a través de su apoderado judicial en la presente Litis, podríamos resumirlos así:

El señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, según su apoderado judicial, celebró un contrato verbal con la Alcaldía del Municipio de Valledupar –Cesar, en el año 2008 para el inicio de labores en el denominado “Parque de los Helados” del mencionado Municipio. Dichas labores iniciaron el 17 de agosto de 2018 y se extendieron hasta el pasado 22 de septiembre de 2016, y consistían en el sostenimiento de las instalaciones del parque, desmonte de la maleza, adecuaciones del cercado, mantenimiento de las redes eléctricas y demás actividades necesarias para el mantenimiento de dichas instalaciones.

El apoderado del actor manifiesta, que relación laboral de su poderdante con el Municipio de Valledupar, era la regida por un contrato de trabajo de término indefinido, al considerar que su cliente desde el momento que suscribió el contrato verbal con el Municipio, adquirió el estatus de empleado público argumentado a su vez, que su cliente prestó un servicio personal, remunerado y que era dependiente del Municipio de Valledupar, ya que este recibía por autorización verbal de la Administración Municipal, cuatro mil pesos diarios por parte de los propietarios de los semovientes decomisados, y que además era pagado en especie, ya que en el tiempo que laboró residió en las instalaciones del Parque.

Por último, arguye que el Municipio de Valledupar no le consignó al demandante las prestaciones sociales, ARL, caja de compensación familiar, ICBF ni SENA, por lo que solicitó a esta Corporación la cancelación y pago de dichas prestaciones².

2.4 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR PARTE DEL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR

El demandado Municipio de Valledupar, por conducto de apoderado judicial, recorrió de manera oportuna el traslado de la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, con base en los siguientes argumentos:

Manifiesta el apoderado de la parte demandada, que en el presente asunto no existen los presupuestos necesarios para la configuración de responsabilidad administrativa por parte del Municipio de Valledupar, ya que bajo su entendido no existe una relación laboral entre la entidad demandada y el demandante, manifestando a su vez, que no existe prueba alguna mediante la cual se demuestre lo hechos y pretensiones incoados en la demanda.

De igual manera en defensa del Municipio de Valledupar, el apoderado judicial de la parte demandada, interpone las siguientes excepciones de Merito:

INEXISTENCIA DE RELACION LABORAL, DE VINCULACION POR ACTO ADMINISTRATIVO, O POR CONTRATO ESTATAL CON EL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR

¹ Folio 1 y 2 del expediente

² Folio 3 a 6 del expediente

Manifiesta el apoderado de la demandada, que el demandante no probó ningún vínculo con la administración Municipal, por cuanto no se arrimó al expediente ningún documento o acervo probatorio por el cual se evidencie que el demandante haya ingresado por algunas de las formas legalmente establecidas a la administración pública, argumentado a su vez, que para el ingreso de la misma, existen procesos administrativos reglados, y que por ese motivo no se puede ingresar a dicha entidad de manera informal.

COBRO DE LO NO DEBIDO

Considera el apoderado del actor, que el demandante al no probar ningún vínculo laboral con la demandada, no puede alegar o solicitar el cobro de salarios o prestaciones sociales, ya que bajo su entendido no probó ninguna relación laboral con el Municipio de Valledupar.

EXEPCIÓN GENERICA O INNOMINADA

El apoderado judicial del actor, instó a esta corporación, a reconocer de manera oficiosa, las excepciones cuyos hechos se encuentren probados en el proceso, sin que ello signifique el reconocimiento de una relación laboral entre el demandante y el Municipio de Valledupar.

III. TRÁMITE PROCESAL.-

Mediante auto de fecha 25 de enero de 2018 fue admitida la presente demanda. Notificado el auto admisorio de la demanda de conformidad como fue ordenado en el mismo, y habiéndose contestado la demanda de manera oportuna, mediante auto adiado 6 de septiembre de 2018 se señaló el día 14 de febrero de 2019, a las 3:00 p.m. para realizar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA.³

En la fecha y hora señaladas, se llevó a cabo la diligencia de audiencia inicial, en la que se saneó el presente proceso, se fijó el litigio y se hizo el pronunciamiento respecto de las excepciones previas. Así mismo, se decretaron las pruebas que se pretendían hacer valer en la respectiva audiencia de pruebas. El 20 de junio de 2019 se llevó a cabo audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del C.P.A.C.A.⁴.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Sr. Agente del Ministerio Público no rindió concepto al interior de este proceso.

V.- CONSIDERACIONES.-

No advirtiéndose en este momento procesal ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia en la presente demanda de reparación directa conforme a lo dispuesto en el artículo 140 del C.P.A.C.A

5.1.- COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vigente para la época de

³ Folio 85,86 y 129 del expediente

⁴ Folio 31 a 33 del expediente

presentación de la demanda, es competente esta Corporación para conocer de la presente demanda en primera instancia.

5.2.- PROBLEMA JURÍDICO

El problema Jurídico en esta instancia se circunscribe a determinar si entre el Municipio de Valledupar y el señor Manuel Ignacio Andrade Castillo existió una relación laboral en virtud de un contrato Estatal pactado entre ambas partes, evento en el cual sería lo procedente entrar a determinar si al actor le asiste el derecho a percibir las prestaciones sociales y demás emolumentos reclamados; o is, por el contrario, no existió una relación de tal índole entre las partes, por lo que no resultaría procedente el reconocimiento solicitado, con la consecuente desestimación de las pretensiones de la demanda.

5.3.- PRUEBAS

De las pruebas allegadas al expediente, se tiene:

Diligencia de entrega del predio denominado "Parque el Helado"⁵.

Oficio No. 0073 de fecha 4 de abril de 2017, mediante el cual se le da respuesta al derecho de petición impetrado por abogado del señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, donde el Municipio de Valledupar aclara que no tiene una relación laboral con el demandante⁶.

Oficio sin número emitido por la secretaria de Talento Humano de la Alcaldía de Valledupar, mediante la cual certifica que el señor Manuel Ignacio Andrade, no se encuentra en la planta de personal de dicha Corporación⁷.

Oficio No. 0198 de fecha 25 de abril de 2017, emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Alcaldía de Valledupar, mediante el cual se adjuntan el certificado de grado y salario del cargo de celador, y la copia del manual de funciones de los celadores que hacen parte de la plata de personal de la Administración Municipal⁸.

Manual de Funciones donde se especifica el cargo y las funciones de los celadores que hacen parte del personal de planta de la Administración Municipal⁹.

Certificado de fecha 7 de abril de 2017, emitido por el Profesional Universitario de la Secretaría de Talento Humano adscrito a Educación, mediante la cual certifica que el sueldo básico de los celadores de grado 02 de la planta de cargos de la secretaria de educación es de \$811.595 mensuales¹⁰.

Diligencia de inspección ocular¹¹.

Acta de entrega semovientes incautados¹².

Constancia expedida por la Secretaría de Gobierno Municipal, sobre la pérdida de la compraventa de unos semovientes¹³.

⁵ Folio 25 el expediente

⁶ Folio 24 del expediente

⁷ Folio 27 del expediente

⁸ Folio 28 del expediente

⁹ Folio 29 del expediente

¹⁰ Folio 30 del expediente

¹¹ Folio 33 del expediente

¹² Folio 34 del expediente

¹³ Folio 35 del Expediente

Acta de entrega de semovientes incautados¹⁴.

Acta de entrega de semovientes incautados¹⁵.

Acta de entrega de semovientes incautados¹⁶.

Acta de compromiso¹⁷.

Oficio de número 00028 expedido por la Secretaría de Gobierno Municipal de Valledupar, mediante la cual concede permiso para la realización de eventos en las instalaciones del parque el helado¹⁸.

Solicitud impetrada por la Gerente de las emisora Olímpica Estéreo al Comandante de la Policía, en la cual solicita agentes para la realización de un evento en el parque el helado¹⁹.

Oficio de número 064 emitido por la Secretaría General del Municipio de Valledupar, dirigida al señor Manuel Ignacio Andrade, en la cual informa que se está adelantando un proceso de revisión de los inmuebles de propiedad del Municipio de Valledupar²⁰.

Constancia expedida por la Secretaría de Gobierno Municipal, sobre la pérdida de la compraventa de unos semovientes²¹.

Oficio de número 00061 expedido por el Secretario de Gobierno Municipal de Valledupar, mediante la cual concede permiso para la realización de eventos en las instalaciones del parque el helado²².

Oficio No. S-2013- 000792 emitido por el Jefe del Grupo de protección ambiental, mediante el cual se deja en conocimiento la labor del señor Manuel Andrade Castillo como administrador del denominado "Parque el Helado"²³.

Constancia emitida por la asociación de comerciantes y ambientalistas del eco parque lineal del Rio Guatapurí de fecha 23 de agosto de 2011, mediante la cual certifican que el señor Manuel Ignacio Andrade se desempeñaba como celador del parque el helado²⁴.

Constancia emitida por la asociación de comerciantes y ambientalistas del Eco parque lineal del rio Guatapurí, de fecha 17 de abril de 2013, mediante la cual certifican que el señor Manuel Ignacio Andrade se desempeñaba como celador del parque el helado²⁵.

Oficio mediante el cual el señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, se dirige al Secretario de Gobierno Municipal, informándole que ya realizó la limpieza general

¹⁴ Folio 36 del expediente

¹⁵ Folio 37 del expediente

¹⁶ Folio 38 del expediente

¹⁷ Folio 39 del expediente

¹⁸ Folio 42 del expediente

¹⁹ Folio 43 del expediente

²⁰ Folio 44 del expediente

²¹ Folio 46 del expediente

²² Folio 47 del expediente

²³ Folio 49 del expediente

²⁴ Folio 50 del expediente

²⁵ Folio 51 del expediente

del parque el helado, solicitándole también que envíe a la persona que corresponda para la verificación del trabajo realizado²⁶.

Oficio mediante el cual el señor Manuel Ignacio Andrade Castillo se dirige al Secretario de Gobierno Municipal, solicitándole que se le aclare quién es la persona encargada de definir la situación de unos semovientes, que fueron puestos a su disposición a través de un escrito del 16 de abril de 2009²⁷.

Oficio dirigido a la Secretaría de Tránsito de Valledupar, mediante el cual el señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, informa de los hechos ocurridos el viernes 14 de mayo de 2011²⁸.

Oficio sin número mediante el cual la Secretaría de Gobierno Municipal, se dirige al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, para informarle sobre el traslado al parque el helado de unos semovientes que fueron inmovilizados²⁹.

Oficio sin número mediante el cual el Secretario General Municipal, le informa al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo que queda prohibido guardar en el parque el helado elementos que no sean de propiedad del Municipio de Valledupar³⁰.

Oficio sin número mediante el cual el inspector de espacio público se dirige al señor Manuel Ignacio Andrade con el fin de hacerle entrega de unas carpas que fueron decomisadas en el balneario hurtado³¹.

Oficio sin número mediante el cual la Secretaría de Gobierno Municipal, se dirige al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, para informarle que se va a llevar a cabo una integración de los funcionarios de Interaseo, en las instalaciones del parque el helado³².

Material Fotográfico en donde se muestra al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, haciendo trabajos en el parque el helado³³.

Acta de gestión comercial³⁴.

Reportes periodísticos realizados al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo³⁵.

El 20 de junio de 2019, en audiencia de pruebas, fue recibido el testimonio del señor Abraham Hormaza Soto, quien afirmó:

"PREGUNTADO. A usted le consta o tiene conocimiento de alguna manera, que relación tenía, o que tipo de función tenía, el señor Manuel Ignacio Andrade Castilla, con el predio aquí referenciado, donde funcionaba el parque el helado. CONTESTADO. Efectivamente doctor, porque yo llevo en el río 34 años de estar trabajando, y al señor Manuel Ignacio lo conozco desde hace 20 años, y partir de agosto del 2008 lo nombraron celador del parque el helado, y él tenía la facultad de recibir los semovientes que incautaba la policía y quedaban a disposición del señor; he claro y antes de eso lo conozco mucho tiempo de antes

²⁶ Folio 53 del expediente

²⁷ Folio 54 del expediente

²⁸ Folio 55 del expediente

²⁹ Folio 56 del expediente

³⁰ Folio 57 del expediente

³¹ Folio 58 del expediente

³² Folio 59 del expediente

³³ Folio 60 a 64 del expediente

³⁴ Folio 65 del expediente

³⁵ Folio 66 a 69 del expediente

(sic).PREGUNTADO. Señor Abraham, usted dice lo nombraron. CONTESTADO. Bueno, yo lo observaba como celador del parque el helado, que vivía ahí en el parque el helado y era el que limpiaba, podaba, recibía los animales y entregaba los animales, de hecho nombramiento, (sic) digo la palabra nombramiento, porque me imaginé que tenía su contrato, pero si, el señor siempre estuvo ahí, pendiente del parque el helado, lo vuelvo a repetir, como celador, como persona que mantenía eso, que el contrataba a otro señor que le hacía el mantenimiento de poda, y recibiendo los animales ahí; el residía ahí con su mujer. PREGUNTADO. Señor Abraham, sírvase a manifestarle al Despacho, dentro de sus facultades; tengo de que usted es presidente de una corporación o de un grupo, o de una cooperativa, que está institucionalizada en lo que tiene que ver con los vendedores ambulantes del río, y esa es la razón por la cual, nosotros le hicimos el llamado para que usted nos explique un poco, o sírvase a explicarle al Despacho, como funciona y desde está constituida, esa organización o ese grupo. CONTESTADO. En esa época era el presidente de la asociación de comerciantes, en la actualidad soy vicepresidente y como vuelvo a decir, en mi cualidad (sic) estaba el señor; se desempeñaba como vendedor de cervezas a la orilla del río, y posteriormente, estaba al cuidado del parque el helado. PREGUNTADO. Señor Abraham, usted reside ahí, en el balneario hurtado, desde cuándo. CONTESTADO. En la casa donde estoy ahorita llevo diecinueve, pero más antes del otro lado del río donde los Martínez llevo cuatro años, y en el río llevo ya treinta y cuatro años viviendo en el río. PREGUNTADO. Sírvase a manifestarle al Despacho, si usted tuvo conocimiento desde el año 2008, a lo que hacía referencia anteriormente, que funciones veía usted, y quienes se encontraban al interior del parque el helado, o que funciones veía usted realizar al señor Manuel Ignacio Andrade. CONTESTADO. El señor Manuel Ignacio Andrade era el celador, y era el encargado del mantenimiento, y de recibir los animales vaca, burro, caballo y todo eso que decomisaba la policía ambiental, y quedaban bajo el cuidado de señor; yo fui varias veces testigo cuando llegaban a reclamar un animal, y llegaba una petición, por parte de la policía o por parte del inspector, para que el señor lo entregara y él vivía ahí con la señora y sus hijos. PREGUNTADO. Puede manifestarle al Despacho, señor Abraham, más o menos en que transcurso de tiempo fue eso, durante el tiempo que él vivió al interior del parque el helado. CONTESTADO. El señor nacho lo pude observar ahí que estaba del año 2008 (sic), hasta el 2016 cuando llegó el doctor Pupo, y lo sacó del parque. (...)"

El 20 de junio de 2019, en audiencia de pruebas, fue recibido el testimonio del señor Álvaro Castro Castro, al respecto se dejó consignado:

"PREGUNTADO: Narre a esta audiencia todo lo que usted conozca o le conste, de la manera en como el señor Manuel Ignacio Andrade Castilla, ingresó al parque del helado, que hacía el en el parque del helado, a título de que estaba en el parque del helado. CONTESTADO. En el año 2009, ocupé el cargo del Secretario de Gobierno Municipal de Valledupar, entre el mes de febrero y septiembre más o menos, entonces dentro de las funciones que se generaban en la Secretaría de Gobierno Municipal, estaban la del manejo de los espacios públicos, los semovientes que deambulaban especialmente por el sector del balneario hurtado, eran llevados a lo que se conoce como el parque del helado, en el parque del helado se guardaban esos animales mientras aparecían los propietarios después de imponerle una multa de acuerdo con el código de policía, los retiraban; en el parque del helado se encontraba el señor Manuel Ignacio

Andrade Castilla, quien ejercía unas funciones de vigilancia de ese sitio, y además de eso, pues se encargaba de vigilar, que esos animales no fueran sustraídos por alguien o por terceros, además de que prestaba el servicios de vigilancia en dicho parque para que no se robaran los elementos. Normalmente el ejercía esa función, no sé si con relación, por orden de prestación de servicios o que, normalmente esas personas son vinculadas a través de órdenes verbales que imparte la Secretaría General del Municipio de Valledupar, como ocurre con tantas dependencias aquí que sin cumplir con esos requisitos a través de una orden de prestación de servicios con todas las formalidades, previo anexo de la orden presupuestal, se de las ordenes y posteriormente, normalmente el funcionario correspondiente se encarga de formalizar esa relación con la persona que ha prestado sus servicios a través de una conciliación, normalmente se hacen ante la Procuraduría General de la Nación; en el caso de Ignacio, no sé qué relación tenía, pero sí sé que eran ordenes que le impartían directamente la Secretaría General, y en lo que correspondían a la Secretaría de Gobierno, él actuaba cumpliendo con la función de vigilar los animales que allí se resguardaban por parte de la policía. PREGUNTADO. Señor Álvaro, pero usted tuvo conocimiento como fue el ingreso y en que época fue el ingreso del señor Manuel. CONTESTADO. Cuando yo llegué a la Secretaría de Gobierno, ya Manuel Ignacio se encontraba allí ejerciendo esas funciones de vigilancia del parque del helado, no sé cómo fue el vínculo pero sí sé que estaba ahí, y que además dependía de la Secretaría General, que le impartía las órdenes correspondientes. PREGUNTADO. Señor Álvaro, esas autorizaciones o esas órdenes impartidas por parte de la Alcaldía Municipal de Valledupar, se hacían a través de documentos formales firmados por usted o por la Secretaría General del Ente Territorial. CONTESTADO. Normalmente son verbales, pero la Secretaría General en algunas circunstancias lo hacía por escrito. PREGUNTADO. Señor Álvaro, sírvase a manifestarle al Despacho, si usted tiene conocimiento durante el tiempo que estuvo como servidor público, específicamente como Secretario de Gobierno de la Administración Municipal de Valledupar, si el señor Ignacio Andrade Castillo, tenía algún tipo de remuneración, por el servicio que prestaba en cuanto al cuidado de esos animales; había algún tipo de remuneración, y si existía ese tipo de remuneración, estaba autorizada por la Administración Municipal, y cuanto era. CONTESTADO. No sé cuánto era la remuneración, pero es lógico que si él tenía una actividad por orden expresa de un funcionario de la Alcaldía, pues debía tener un pago por los servicios que el prestaba, porque grave era que pues se extraviaran o se robaran elementos, de un bien público como es el parque del helado; además entiendo que las personas que iban a recuperar los semovientes, que habían ingresado al parque del helado, ellos le cancelaban una suma por animales, creo que cuatro o cinco mil pesos, por la atención que le brindaba a los animales. (...)

El 20 de junio de 2019, en audiencia de pruebas, fue recibido el testimonio de la señora Yesenia Castro Ariza. A continuación, su transcripción:

“PREGUNTADO: Señora Yesenia, de qué manera ingresó Manuel Ignacio Andrade Castillo al predio o lote el parque el helado. CONTESTADO. Nosotros ingresamos ahí en el mandato de,ava Carvajal, en el 2008 para cuidar el parque el helado, que no se perdiera nada sobre todo las cuestiones de avión, las puertas y esas cuestiones. PREGUNTADO. Señora Yesenia, sirva simplemente a manifestarle al Despacho, desde esa época hasta el término el cual ustedes estuvieron ahí, y cual eran sus

funciones que ustedes de desarrollaban, tanto su esposo como usted, y quienes vivían al interior del mencionado parque el helado. CONTESTADO. Bueno, la función de mi esposo era cuidar el parque, yo permanecía ahí con mi hija María del Carmen Gil Castro; mi hija llegó de dos años ahí al parque el helado, y cuando venían de la alcaldía; perdón la señora Adolfina nos entregaban los animales para que viniera a recibir los animales, y el salía y cualquier cosa yo le comunicaba a él. PREGUNTADO. Quienes más vivían además de usted y su hija ahí. PREGUNTADO. Mi esposo, Manuel Ignacio Andrade, María del Carmen Gil Castro y Yesenia Castro Ariza que soy yo. PREGUNTADO. Durante cuantos años habitó ahí en el parque el helado, su núcleo familiar. CONTESTADO. Entramos en el 2008 y salimos en el 2016. PREGUNTADO. Como fue la salida de ustedes del parque el helado. CONTESTADO. Salimos por medio de la Alcaldía, nos mandaron una citación, que nos saliéramos, pero nosotros estábamos cuidando y no nos pagaron ni nada (...).

El 20 de junio de 2019, en audiencia de pruebas, fue recibido el testimonio de Orlando Uhia Carrillo, quien afirmó:

“PREGUNTADO. Informe a esta audiencia, si usted conoce al señor Manuel Ignacio Andrade Castilla; y de donde lo conoce y el porqué de su conocimiento. CONTESTADO. Bueno la verdad es que hacía rato que no lo veía, pero haciendo remembranzas, él estaba vinculado a un área de la Alcaldía Municipal, por decirlo así, porque él estaba cuidando o custodiando unos predios del Municipio de Valledupar. PREGUNTADO. Porque tiene conocimiento de esto, porque le consta. CONTESTADO. Esos fueron unos sucesos, por decirlo así, cuando yo fui Secretario General del Municipio de Valledupar en el año 2008, 2009, en la época de agosto de 2008 al 2009. PREGUNTADO. Usted como Secretario General del Municipio, fue el que designo de manera expresa al señor Manuel Ignacio Andrade, al parecer funciones de vigilancia en el parque el helado. CONTESTADO. No, para nada, cuando yo entré, entiendo que él ya estaba custodiando el parque el helado. PREGUNTADO. Usted tiene conocimiento como ingresó el al parque el helado. CONTESTADO. No, la verdad no tengo claro esa parte. (...)

El 20 de junio de 2019, en audiencia de pruebas, fue recibido el testimonio de la señora Adolfina Gómez Oñate, quien dijo:

“PREGUNTADO: Informe a esta audiencia si usted conoce al señor Manuel Ignacio Andrade Castilla, y el porqué de su conocimiento, como lo conoció, de de donde lo conoció. CONTESTADO. Bueno si lo conozco, si el señor nacho como le decimos, era el que estaba encargado del parque el helado, en su momento era el que nos recibía los animales que incautábamos, o que de pronto teníamos conocimiento de algún maltrato animal, como equinos, perritos callejeros que recogíamos de la calle en mal estado, él era el que nos lo recibía en el parque el helado. PREGUNTADO. Ustedes tenían la relación directa, respecto de las funciones que se tenían ahí, dentro del parque el helado, y con quien era directamente con quien ustedes se entendían en la Alcaldía Municipal de Valledupar. CONTESTADO. Bueno, cuando el propio Secretario de Gobierno, el de ese entonces; estamos hablando del doctor a quien le hice el oficio, que fue el doctor José Alfonso Vázquez, a él fue el que directamente le hice el oficio en esa época, y en una reunión él fue el que nos autorizó para que lleváramos los animales allá a ese sitio, y sí tenían pleno conocimiento porque es más, cada vez que yo dejaba un

semoviente, un equino, un canino o un felino en ese lugar, nosotros le informábamos a la Secretaría de Gobierno (...)."

El 20 de junio de 2019, en audiencia de pruebas, fue recibida la declaración de Manuel Ignacio Andrade Castilla, quien afirmó:

"PREGUNTADO. Narre a esta audiencia, como fue su ingreso al parque el helado. CONTESTADO. Doctor yo, siempre me ha gustado la política (sic), y yo me pegué del doctor ava, y un día que llegó al río le dije doctor necesito que me ayude, póngame a trabajar y me dice, bueno usted de aquí del río, lo voy a poner trabajar ahí en el parque el helado, para que remplace al señor ese que está ahí, entonces de ahí me mude para el parque con mi familia, y empecé, y me dijo, cuídeme el avión, no me vaya a dejar robar el avión, las instalaciones, no me deje entrar gente a meter vicio, ni parejas, que más adelante yo le hago un contrato; las cosas no se dieron por que usted sabe que él tuvo un problema, y me lo tumbaron, y entonces y quede ahí esperando, alguno me tenía que arreglar la situación, y aquí estoy. PREGUNTADO. En qué administración fue. CONTESTADO. La del doctor ava. PREGUNTADO. Las administraciones posteriores, usted tuvo dialogo con ellos, cual fue la actitud de ellos. CONTESTADO. Bueno, después de ava vino Luis Fabián, tenía conocimiento que yo estaba ahí, pero él no llegaba por allá. PREGUNTADO. Con quien tenía contacto de las administraciones posteriores, alguien le daba instrucciones. CONTESTADO. Yo iba a la Alcaldía, yo me reportaba, fui a la Secretaría General, les dije que yo necesitaba que me dieran un machete, que si me podían colaborar para una guadaña, y nada, que ellos no tenían, que no podían, entonces el parque del helado se lo dieron a la policía para que guardara los animales allá, entonces yo recibía esos animales, yo era el que los entregaba; como yo soy campesino, yo sé de eso, entonces a veces ellos no tenían tiempo, me dejaban la medicina, me dejaban el pasto, y yo les colaboraba, yo les ayudaba y yo estaba ahí piloso y es más, yo el parque del helado como lo recibí así lo entregué, porque yo soy muy serio y responsable en mis cosas, yo lo que sé es trabajar. PREGUNTADO. Señor Manuel, usted con el señor ava, así como se ha referido, usted acordó con el algún tipo de remuneración o algún tipo de pago. CONTESTADO. Si señor él me dijo, vas allá que yo te voy a hacer un contrato, pero ajá, yo me quede ahí esperando para ver. PREGUNTADO. En algún momento alguna administración le reconoció algún tipo de pago, o remuneración. CONTESTADO. No, después llegó una cooperativa, y me dijo, bueno entonces para ayudarte aquí para que me ayudes a limpiar, eso fue lo que yo recibí ahí. PREGUNTADO. Usted tenía algún jefe. CONTESTADO: No lo que pasa es que, ahí llego el negro daza, él no demoró mucho pero ya yo estaba ahí. PREGUNTADO. Como fue su salida del parque. CONTESTADO. Llegó el Alcalde y me hicieron prácticamente el lanzamiento, yo le expliqué a el que yo tenía ese tiempo de estar ahí, y que yo estaba reclamando mis derechos, porque yo tengo mi familia, yo cuidé ese parque y lo entregué como me lo entregaron, y yo trabajé porque yo limpié ese parque, yo lo tenía limpio, y entonces me hicieron mi acta y me sacó (...)."

5.4.- ANÁLISIS DEL CASO

El presente asunto, es traído ante esta Sala de decisión como la presunta vulneración de una serie de derechos laborales del Sr. Andrade Castilla por parte del Municipio de Valledupar. En la demanda, se relata que se celebró entre las

partes un "contrato Estatal verbal" por medio del cual este se obligó a cuidar y realizar labores del parque conocido como "el helado".

Esta Sala de decisión se detendrá inicialmente a analizar lo relacionado con la existencia del contrato Estatal en el presente asunto, dado que desde la demanda se sostiene que el mismo fue suscrito de manera verbal. A continuación, algunas líneas sobre el particular:

Sea del caso precisar inicialmente que la autonomía de la voluntad en la contratación estatal tiene precisos límites y cargas rigurosas y rígidas que deben ser cumplidas tanto para que exista el contrato estatal como para que no nazca con vicios que afecten su validez y por tanto produzca los efectos que con el mismo pretenden alcanzar las partes contrayentes del mismo. Para su plena eficacia el contrato estatal debe cumplir con los requisitos esenciales, es decir, aquellos sin los cuales no existiría (arts. 1501 C.C. y 998 inc. 2 C. de Co.), referidos a la definición del negocio jurídico en su generalidad, los elementos de su definición particular y las formalidades constitutivas previstas.

Precisamente, dentro de las variadas limitaciones a que está sujeto el contrato estatal, se encuentran las formalidades constitutivas que deben observarse para que el acuerdo de voluntades surja a la vida jurídica. En efecto, en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993³⁶, está la relativa a la forma del contrato estatal, según la cual, la regla general e imperativa es que los contratos que celebren las entidades estatales "constarán por escrito" (contrato litteris), en contraposición a la libertad de forma del régimen civil en el que la consensualidad es la regla general, o lo que es igual, el "solus consensus obligat".

Así, la forma como se materializa el vínculo jurídico con la Administración es escrita, como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia del H. Consejo de Estado. En la norma original de la Ley 80 de 1993 (parágrafo art. 39 Ley 80/93³⁷ y art. 25

³⁶ Norma que en el texto vigente para la época que dio lugar a este proceso, señaló: "De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad./ Las entidades estatales establecerán las medidas que demandé la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales./ Parágrafo. No habrá lugar a la celebración de contrato con las formalidades plenas cuando se trate de contratos cuyos valores correspondan a los que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales. (...) /En estos casos, las obras, trabajos, bienes o servicios objeto del contrato, deben ser ordenados previamente y por escrito por el jefe o representante legal de la entidad, o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto." Es de advertir que este parágrafo fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que entró a regir a partir del 16 de enero de 2008, según lo ordena el artículo 33 de la misma Ley; no obstante, en el parágrafo 5 del numeral 4 del artículo 2 *ejusdem*, al regular las modalidades de contratación directa menciona las órdenes de compra así: "La selección de proveedores como consecuencia de la realización de un acuerdo marco de precios, le dará a las entidades estatales que suscriban el acuerdo, la posibilidad que mediante órdenes de compra directa, adquieran los bienes y servicios ofrecidos."

³⁷ La Corte Constitucional en sentencia C-949 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, declaró exequible el derogado parágrafo del artículo 39 de la Ley 80 de 1993, considerando que: "[e]l señalamiento de los contratos en los que no hay lugar a cumplir plenamente con las formalidades legales no debe ser interpretado como una informalidad excesiva, sino como una manera de hacer eficiente la actividad de la administración y, por ende, la prestación de los servicios públicos a su cargo, objetivo que se puede lograr ahorrando tiempo y dinero en la celebración de los contratos como sucede en las hipótesis reguladas en el precepto en cuestión, donde el legislador adoptó para estos efectos el criterio del presupuesto anual de la entidad y el valor de los contratos expresado en salarios mínimos legales mensuales./ Para comprender a cabalidad el significado de la medida censurada valga esta digresión: una cosa es las formalidades del contrato y otra muy distinta su forma. Las formalidades son los requisitos esenciales que deben observarse en la celebración del contrato y pueden ser anteriores (p.ej. pliego de condiciones), concomitantes (la adjudicación) o posteriores (aprobación, formalización escrita) al acuerdo de voluntades entre el Estado y el contratista. Precisamente la forma es uno de esos requisitos esenciales y se refiere al modo concreto como se documenta, materializa e instrumenta el vínculo (sic) contractual./ Ahora bien, si se repara en el contenido normativo de la norma que se acusa se observará con claridad meridiana que en ella no se obliga a prescindir de todas las formalidades. Simplemente se considera que en los eventos allí referidos bastará que las obras, trabajos, bienes y servicios materia del contrato sean ordenados previamente y por escrito por el jefe o representante legal de la entidad o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto." (Subrayado extratextual).

Decreto 679/94³⁸) las formalidades plenas estaban determinadas en función de la cuantía; precepto coherente y armónico con el artículo 41 de la misma Ley 80 de 1993, por cuya inteligencia: "Artículo 41.- Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito"³⁹. Esta norma en forma imperativa revistió a la forma escrita de un valor *ad solemnitatem* o *ad substantiam actus* (forma *dat esse rei*), al predicar que el acto o negocio jurídico sólo nace a la vida jurídica cuando adopta esa forma obligatoria⁴⁰, solemnidad esencial para su existencia jurídica de rigurosa observancia, que constituye una restricción positiva a la expresión de la voluntad. La legislación es, pues, clara en impedir la consolidación de los efectos de un negocio jurídico estatal que no se eleve a escrito y por lo mismo, no autoriza su ejecución, lo que significa que proscribire la contratación estatal verbal.

En este sentido, el contrato celebrado por la administración con los particulares, sin importar el tipo negocial de que se trate, siempre es de carácter solemne, es decir, que para su existencia y, por ende, eficacia, de acuerdo con el régimen jurídico de derecho público al cual está sometido, se requiere que se eleve a escrito la manifestación de voluntad, de manera que la ausencia de éste conlleva la inexistencia del negocio jurídico e impide el nacimiento de los efectos jurídicos pretendidos por las partes, toda vez que para vincularse no tienen libertad de forma, "(...) pues la solemnidad escrituraria hace parte de la definición del tipo negocial por razones de seguridad y certeza en razón a que se trata de una normativa reguladora de la contratación de las entidades públicas (...)"⁴¹.

La solemnidad que implica que esta clase de contratos deben constar por escrito, constituye pues un requisito *ad substantiam actus*, esto es, sin el cual el negocio no existe y por tanto, carece de efectos en el mundo jurídico; de manera que la falta del documento que contiene el acto o contrato no puede suplirse con otra prueba, pues en aquellos negocios jurídicos en los que la ley requiere de esa solemnidad, la ausencia del documento escrito conlleva a que se miren como no celebrados y su omisión de aportarlos en legal forma dentro de un proceso judicial impide que se puedan hacer valer o reconocer los derechos y obligaciones -efectos jurídicos- que en nombre o a título de él se reclaman.⁴² Incluso, en la Ley 80 de 1993 original, el legislador estableció para los negocios jurídicos que pueden celebrarse sin formalidades plenas, la exigencia de la orden previa y escrita de las obras, trabajos, bienes o servicios objeto del contrato expedida por el jefe o representante legal de

³⁸ El artículo 25 del Decreto Reglamentario 679 de 1994, que aunque fue derogado por el artículo 83 del Decreto 066 de 2008 -ratificada en el Decreto 2474 de 2008-, al definir, según los términos establecidos por el artículo 39 de la Ley 80, qué se entendía por formalidades plenas, señaló que tales requisitos estaban referidos a la "elaboración de un documento escrito, firmado por las partes en el que además de establecer los elementos esenciales del contrato; se incluyan las demás cláusulas a que haya lugar, y el cual es publicado en la forma prevista en el parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 80."

³⁹ En la exposición de motivos del proyecto de ley 149 de 1992, Senado, que dio lugar a la Ley 80 de 1993, al respecto se señaló: "Si bien tratándose de los contratos la consensualidad de los mismos es la regla general, a veces se requiere en su otorgamiento o celebración la observancia de ciertas formalidades establecidas por la ley, cuyo incumplimiento conduce a la ineficacia. En este caso se estará en presencia de un contrato 'solemne'. A diferencia del decreto 222 de 1983, cuyo artículo 51 establece una serie de requisitos y condiciones para el perfeccionamiento del contrato, el proyecto de ley, siguiendo los lineamientos que le traza la adopción del postulado de la autonomía de la voluntad, consagró un único requisito formal. En efecto, los artículos 33 y 35 establecen que los contratos que celebren las entidades constarán por escrito. Es el escrito, entonces, el único requisito exigido para el perfeccionamiento del contrato estatal, en el cual se recogerá el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación. El artículo 35 del proyecto básicamente está fundamentado en dos hechos. El uno, nacido del principio de publicidad que regula toda actividad administrativa, el cual exige por lo menos la formalidad escrita; y el otro, producto de la práctica inveterada de elevar a escrito todo contrato en razón a la seguridad que ello produce. El propio estatuto prevé situaciones excepcionales en que el requisito del escrito no se exigirá, como es el caso de los contratos de urgencia." Cfr. Exposición de Motivos al proyecto de ley No. 149 de 1992, Senado, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en Gaceta del Congreso, Año I, No. 75, miércoles 23 de septiembre de 1992, pág. 12.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de octubre de 2005, exp. AP-01588-01, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁴¹ Ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 29 de enero de 1998 exp. 11099 y 4 de mayo de 1998, C.P. Daniel Suárez Hernández.

⁴² Repárese que el artículo 187 del C. de P. C., es del siguiente tenor: "Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos." "El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba".

la entidad o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto (art. 39); y en todo caso, en situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley, que no permitan la suscripción de contrato escrito, si bien se autoriza prescindir de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante (art. 41 inc. 3).

Ahora bien, como quiera que los contratos estatales son solemnes ha de estarse a lo dispuesto por los artículos 1501 del Código Civil y 998 inciso segundo del Código de Comercio -aplicables a los negocios jurídicos estatales por expresa remisión de los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993⁴³-, de conformidad con los cuales "[s]erá inexistente el negocio jurídico cuando se haya celebrado sin las solemnidades sustanciales que la ley exija para su formación del acto o contrato". Incluso, la ratificación expresa posterior que permite la ley (inc. 1 art. 898 C.Co.) dando cumplimiento a las solemnidades pertinentes, perfecciona el acto inexistente tan sólo en la fecha de tal ratificación y no constituye una habilitación para normalizar o subsanar lo que comúnmente se denominan "hechos cumplidos"⁴⁴.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha sido reiterativa al referirse al carácter solemne⁴⁵ del contrato estatal, el cual no ha sido extraño a los diversos estatutos que han regulado las relaciones negociales de los particulares con el Estado, en los que se han consagrado presupuestos que deben cumplirse tanto para la celebración del contrato, como para su perfeccionamiento y así mismo, han determinado la forma de probar los contratos, siendo una constante que hayan dispuesto la necesidad de instrumentar el negocio estatal, por regla general, mediante escrito, como requisito *ad substantiam actus*, salvo expresa disposición legal en contrario.

Por lo tanto, no es posible probar el contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la Ley procesal, toda vez que el contrato, el escrito y su prueba son inseparables⁴⁶.

Ahora bien, para la Sala, de conformidad con los argumentos antes consignados, es evidente que el análisis de los elementos de un contrato surgido entre las partes, es precisamente la existencia del mismo; en tanto el estudio probatorio luego de tal comprobación, se centrará en determinar los elementos que le constituyeron y sus características en orden de establecer si efectivamente se trata de una relación civil o laboral.

En este caso, sin embargo, no obra la prueba sobre la cual se debe estructurar cualquier reclamación, cual es el contrato Estatal que surge de cualquier relación que se establece con la administración pública. Recordemos que el material probatorio allegado el plenario es el siguiente:

Oficio No. 0073 de fecha 4 de abril de 2017, mediante el cual se le da respuesta al derecho de petición impetrado por abogado del señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, donde el Municipio de Valledupar aclara que no tiene una relación laboral con el demandante⁴⁷.

⁴³ El inciso primero del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 establece: "De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2º del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la ley". Y por su parte, el inciso primero del artículo 40 *ibidem* señaló que: "Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza."

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de octubre de 2005, exp. AP-01588-01, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁴⁵ La regla general según la cual las relaciones contractuales del Estado deben constar por escrito, dado que éste constituye requisito *ad substantiam actus* y *ad solemnitatem*, ha sido un precepto contenido en los artículos 18 del Decreto ley 150 de 1976, 26 del Decreto ley 222 de 1983, 39 y 41 de la Ley 80 de 1993. Vid. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 29 de noviembre de 2006, exp. 16.855, C.P. Fredy Ibarra Martínez; y 20 de septiembre de 2007, exp. 16.852, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, entre otras.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 23 de marzo de 2011, exp. 17.072, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁴⁷ Folio 24 del expediente

Oficio sin número emitido por la secretaría de Talento Humano de la Alcaldía de Valledupar, mediante la cual certifica que el señor Manuel Ignacio Andrade, no se encuentra en la planta de personal de dicha Corporación⁴⁸.

Oficio No. 0198 de fecha 25 de abril de 2017, emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Alcaldía de Valledupar, mediante el cual se adjunta el certificado de grado y salario del cargo de celador, y la copia del manual de funciones de los celadores que hacen parte de la planta de personal de la Administración Municipal⁴⁹.

Manual de Funciones donde se especifica el cargo y las funciones de los celadores que hacen parte del personal de planta de la Administración Municipal⁵⁰.

Certificado de fecha 7 de abril de 2017, emitido por el Profesional Universitario de la Secretaría de Talento Humano adscrito a Educación, mediante la cual certifica que el sueldo básico de los celadores de grado 02 de la planta de cargos de la secretaría de educación es de \$811.595 mensuales⁵¹.

Acta de entrega semovientes incautados⁵².

Constancia expedida por la Secretaría de Gobierno Municipal, sobre la pérdida de la compraventa de unos semovientes⁵³.

Actas de entrega de semovientes incautados⁵⁴.

Oficio de número 00028 expedido por la Secretaría de Gobierno Municipal de Valledupar, mediante la cual concede permiso para la realización de eventos en las instalaciones del parque el helado⁵⁵.

Solicitud impetrada por la Gerente de las emisora Olímpica Estéreo al Comandante de la Policía, en la cual solicita agentes para la realización de un evento en el parque el helado⁵⁶.

Oficio de número 064 emitido por la Secretaría General del Municipio de Valledupar, dirigida al señor Manuel Ignacio Andrade, en la cual informa que se está adelantando un proceso de revisión de los inmuebles de propiedad del Municipio de Valledupar⁵⁷.

Constancia expedida por la Secretaría de Gobierno Municipal, sobre la pérdida de la compraventa de unos semovientes⁵⁸.

Oficio de número 00061 expedido por el Secretario de Gobierno Municipal de Valledupar, mediante la cual concede permiso para la realización de eventos en las instalaciones del parque el helado⁵⁹.

⁴⁸ Folio 27 del expediente

⁴⁹ Folio 28 del expediente

⁵⁰ Folio 29 del expediente

⁵¹ Folio 30 del expediente

⁵² Folio 34 del expediente

⁵³ Folio 35 del Expediente

⁵⁴ Folio 36 a 39 del expediente

⁵⁵ Folio 42 del expediente

⁵⁶ Folio 43 del expediente

⁵⁷ Folio 44 del expediente

⁵⁸ Folio 46 del expediente

⁵⁹ Folio 47 del expediente

Oficio No. S-2013- 000792 emitido por el Jefe del Grupo de protección ambiental, mediante el cual se deja en conocimiento la labor del señor Manuel Andrade Castillo como administrador del denominado "Parque el Helado"⁶⁰.

Constancia emitida por la asociación de comerciantes y ambientalistas del eco parque lineal del Rio Guatapurí de fecha 23 de agosto de 2011, mediante la cual certifican que el señor Manuel Ignacio Andrade se desempeñaba como celador del parque el helado⁶¹.

Constancia emitida por la asociación de comerciantes y ambientalistas del Eco parque lineal del rio Guatapurí, de fecha 17 de abril de 2013, mediante la cual certifican que el señor Manuel Ignacio Andrade se desempeñaba como celador del parque el helado⁶².

Oficio mediante el cual el señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, se dirige al Secretario de Gobierno Municipal, informándole que ya realizó la limpieza general del parque el helado, solicitándole también que envíe a la persona que corresponda para la verificación del trabajo realizado⁶³.

Oficio mediante el cual el señor Manuel Ignacio Andrade Castillo se dirige al Secretario de Gobierno Municipal, solicitándole que se le aclare quién es la persona encargada de definir la situación de unos semovientes, que fueron puestas a su disposición a través de un escrito del 16 de abril de 2009⁶⁴.

Oficio dirigido a la Secretaría de Tránsito de Valledupar, mediante el cual el señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, informa de los hechos ocurridos el viernes 14 de mayo de 2011⁶⁵.

Oficio sin número mediante el cual la Secretaría de Gobierno Municipal, se dirige al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, para informarle sobre el traslado al parque el helado de unos semovientes que fueron inmovilizados⁶⁶.

Oficio sin número mediante el cual el Secretario General Municipal, le informa al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo que queda prohibido guardar en el parque el helado elementos que no sean de propiedad del Municipio de Valledupar⁶⁷.

Oficio sin número mediante el cual el inspector de espacio público se dirige al señor Manuel Ignacio Andrade con el fin de hacerle entrega de unas carpas que fueron decomisadas en el balneario hurtado⁶⁸.

Oficio sin número mediante el cual la Secretaría de Gobierno Municipal, se dirige al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, para informarle que se va a llevar a cabo una integración de los funcionarios de Interaseo, en las instalaciones del parque el helado⁶⁹.

Material Fotográfico en donde se muestra al señor Manuel Ignacio Andrade Castillo, haciendo trabajos en el parque el helado⁷⁰.

⁶⁰ Folio 49 del expediente

⁶¹ Folio 50 del expediente

⁶² Folio 51 del expediente

⁶³ Folio 53 del expediente

⁶⁴ Folio 54 del expediente

⁶⁵ Folio 55 del expediente

⁶⁶ Folio 56 del expediente

⁶⁷ Folio 57 del expediente

⁶⁸ Folio 58 del expediente

⁶⁹ Folio 59 del expediente

⁷⁰ Folio 60 a 64 del expediente

A pesar de todos estos elementos probatorios que fueron arrimados al plenario – junto con una serie de testimonios recibidos en audiencia por este Despacho, se echa de menos la prueba ya mencionada, esto es, el establecimiento primigenio de alguna clase de relación entre el hoy demandante y la administración pública; más aún, si algo, de las pruebas obrantes y según lo manifestado por el propio demandante en la audiencia de pruebas celebrada el pasado 20 de junio de 2019, se sabe que el Sr. Andrade Castilla fue retirado a través de un procedimiento de índole policial, asunto que riñe con la naturaleza del contrato que pretende hacer vale en este proceso⁷¹.

Así las cosas, dirimir el asunto de la presunta relación laboral del hoy demandante con la administración pública encuentra una insuperable barrera en el hecho cierto de la inexistencia de un contrato celebrado entre las partes; ello, por tanto, hace imposible establecer los elementos de la relación que se pretende con esta demanda sea declarada.

No desconoce la Sala tampoco la existencia de las excepciones contractuales jurisprudencialmente creadas para la celebración de contratos sin el lleno de la totalidad de requisitos, sin embargo, las mismas fueron consagradas para casos de reparación directa –medio de control distinto al que invocó el demandante–. Aun si en gracia de discusión se quisiera dar aplicación a tales directrices jurisprudenciales, lo cierto es que en el presente caso no se advierte que la misma encaje en alguna de las excepciones consagradas, pues no se establece una urgencia para la prestación del servicio por inminente riesgo al servicio de salud, constreñimiento al hoy demandante o una situación de urgencia manifiesta⁷².

Corolario de lo anterior, entiende esta Corporación que la decisión a adoptar pasa por la desestimación de las pretensiones invocadas por el actor; ello en tanto la estructura argumentativa construida reside sobre una premisa no comprobada, y es

⁷¹ En la mentada audiencia de pruebas, el hoy demandante afirmó: “(...) PREGUNTADO. Como fue su salida del parque. CONTESTADO. Llegó el Alcalde y me hicieron prácticamente el lanzamiento, yo le expliqué a él que yo tenía ese tiempo de estar ahí, y que yo estaba reclamando mis derechos, porque yo tengo mi familia, yo cuidé ese parque y lo entregué como me lo entregaron, y yo trabajé porque yo limpié ese parque, yo lo tenía limpio, y entonces me hicieron mi acta y me sacó (...)”. De tal procedimiento, obra también copia del acta levantada sobre el tema el pasado 22 de septiembre de 2016, a folio 31 del expediente.

⁷² La sentencia de unificación referenciada, dispone: Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó. “Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes: a) “Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo. b) “En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación. c) “En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993”.

que efectivamente existiera alguna clase de relación contractual con la administración que se hubiera deformado a laboral, habiendo nacido con otras características; por ello, siendo que no existe tal prueba, no queda sino confirmar la legalidad del acto mediante el cual la administración negó el reconocimiento de prestaciones elevado por el actor, al no haberse comprobado su ilegalidad.

6.- CONDENAS EN COSTAS

La Sala no condenará en costas habida cuenta que no aparece de que se hubiesen causado, tal como lo exige el numeral 8º del artículo 365 del CGP⁷³, aplicable en materia contencioso – administrativa, por remisión expresa del artículo 188 del CPACA⁷⁴.

Al respecto, el H. Consejo de Estado dispuso:

“En este caso, nos hallamos ante el evento descrito en el numeral 4 del artículo 365 del C.G.P. Sin embargo, como lo ha precisado la Sala, esta circunstancia debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8, que dispone que “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”. En esas condiciones, se advierte que, una vez revisado el expediente, no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas o agencias en derecho a cargo del ente demandado en ninguna de las dos instancias. Por lo tanto, se revoca la condena en costas en primera instancia y no se condena en costas en segunda instancia”⁷⁵.

En razón y mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

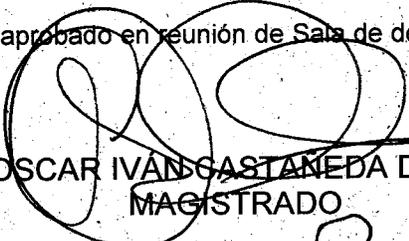
PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

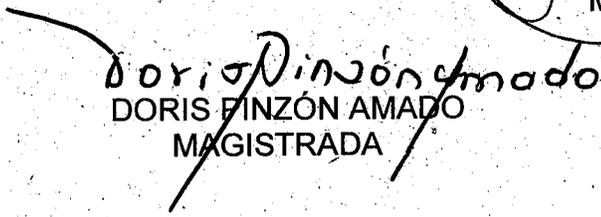
SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

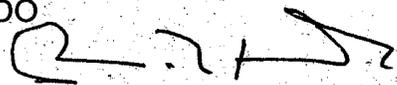
TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, archivar este expediente.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Este proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No. 020.


OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
MAGISTRADO


DORIS FINZÓN AMADO
MAGISTRADA


CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
MAGISTRADO

⁷³ “Art. 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)”

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

⁷⁴ Art. 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

⁷⁵ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA, sentencia del 26 de mayo de 2016, Radicación: 13001-23-33-000-2013-00016-01 (21559), C.P. Jorge Octavio Ramírez