



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA DE DECISIÓN LABORAL

Magistrada Sustanciadora
OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA

<u>Asunto:</u>	Apelación de sentencia
<u>Proceso:</u>	Ordinario laboral
<u>Radicación Nro. :</u>	66001-31-05-003-2019-00119-01
<u>Demandante:</u>	Rafael Leonardo García Martínez
<u>Demandado:</u>	Municipio de Pereira
<u>Juzgado de Origen:</u>	Tercero Laboral del Circuito de Pereira
<u>Tema a Tratar:</u>	Falta de legitimación en la causa – proceso liquidatorio

Pereira, Risaralda, dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Acta número 88 de 11-06-2021

Vencido el término para alegar otorgado a las partes, procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Pereira a proferir sentencia con el propósito de resolver el recurso de apelación propuesto contra la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2020 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira, dentro del proceso promovido por **Rafael Leonardo García Martínez** contra el **Municipio de Pereira**.

Decisión que será por escrito de conformidad con el num. 1º del art. 15 del Decreto 806 de 04/06/2020 por cuanto las consideraciones que dieron lugar a dicha orden legislativa prescribieron que las disposiciones contenidas en el mencionado decreto “*se adoptaran en los procesos en curso y los que se inicien luego de la expedición de este decreto*”, dado que el mismo tan solo complementa las normas procesales vigentes con el propósito de agilizar los procesos judiciales y mientras se logra la completa normalidad para la aplicación de las normas ordinarias.

ANTECEDENTES

1. Síntesis de la demanda y su contestación

Rafael Leonardo García Martínez pretende que se declare la existencia de un contrato de trabajo a término indefinido como trabajador oficial con el “*Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira – Liquidado-*” desde el “27/03/2009” hasta el 15/05/2017, día en que fue despedido sin justa causa y para ello demandó al Municipio de Pereira. En consecuencia, solicitó el pago de la indemnización por despido sin justa causa, las cotizaciones al sistema de seguridad social, cesantías, indemnización por no consignación de cesantías y la indexación.

Fundamentó sus aspiraciones en que: *i)* prestó sus servicios personales como músico instrumentista de fagot en la banda sinfónica de Pereira e instructor del instrumento para niños y jóvenes de bandas municipales, a través de contratos de órdenes de trabajo y prestación de servicios que transcurrieron entre el “27/03/2009” al 07/10/2014 para a partir de dicho día posesionarse como instructor grado 3 hasta finalizar el contrato, todo ello a favor del Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira – Liquidado –;

ii) Actividad que realizaba bajo la subordinación del director de la banda y del instituto, y con el material de estudio suministrado por su empleador; *iii)* mediante Decreto 837/2016 se suprimió el establecimiento público de orden municipal Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira a partir del 01/01/2017 y el acta final de liquidación del instituto se suscribió el 30/11/2017.

iv) Rafael Leonardo García Martínez fue desvinculado el “15/05/2017” sin justa causa, fecha a partir de la cual fue informado por la liquidadora del instituto que el cargo quedaría suprimido; *v)* desde el 15/02/2011 hasta el 07/10/2014 pagó de su propio peculio los aportes a seguridad social y no se le pagaron prestaciones sociales, pues a partir de dicha fecha prestó sus servicios como servidor público; *vi)* el Municipio de Pereira está obligado a cubrir los pasivos que dejó el instituto liquidado.

vii) el 30/05/2017 presentó su crédito laboral a la liquidadora del instituto. Luego, el 04/10/2017 agotó la vía gubernativa pues reclamó sus derechos laborales al instituto. También agotó la vía gubernativa ante el Municipio de Pereira, en tanto que reclamó sus derechos el 24/01/2018, todas las reclamaciones fueron resultas negativamente.

El Municipio de Pereira al contestar la demanda se opuso a todas las pretensiones, para lo cual argumentó que el demandante sí prestó sus servicios al instituto liquidado, pero a través de contratos de prestación de servicios interrumpidos y por horas, en los cuales no mediaba subordinación alguna, pues ni siquiera tenía fijado un horario de trabajo, pues ello dependía de los espectáculos públicos.

Propuso como excepciones de mérito las que denominó “*inexistencia de relación laboral y reconocimiento de prestaciones sociales*”, “*conflicto de jurisdicción*”, “*prescripción del derecho*”, entre otras.

2. Síntesis de la sentencia

El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira declaró que el Municipio de Pereira no es el subrogatario de las obligaciones que pudo haber contraído el extinto Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira, y en consecuencia declaró que el Municipio de Pereira carece de legitimación en la causa por pasiva; por lo que, denegó las pretensiones elevadas en su contra. Por último, se abstuvo de condenar en costas procesales.

Como fundamento de su decisión manifestó que pese a que a partir de la prueba documental y testimonial se advertía una relación laboral entre el demandante y el Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira, en calidad de trabajador oficial, lo cierto era que el Municipio de Pereira carecía de legitimación en la causa para pagar las obligaciones que el instituto liquidado hubiere contraído, puesto para ello, el demandante debía haber presentado su crédito al liquidador y como recibió respuesta negativa de este, debió presentar su conflicto ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

3. Recursos de apelación

El demandante inconforme con la anterior decisión presentó recurso de alzada para recriminar que ni en los argumentos de defensa del municipio, ni en la fijación del litigio se argumentó una falta de legitimación en la causa, por lo que era un argumento sorpresivo; por lo que corresponde a esta jurisdicción resolver su controversia, pues resultaba errado anunciar que debía asistir a la contenciosa administrativa para ventilarlo, dado que las controversias de los trabajadores oficiales corresponden a la jurisdicción ordinaria.

Señaló que de conformidad con la jurisprudencia constitucional sí puede hacer valer su crédito luego del proceso liquidatorio contra la entidad que se subroga en los derechos y obligaciones de la entidad liquidada. Aceptar la tesis del despacho sería desconocer los innumerables procesos que se tramitan en la jurisdicción ordinaria de entidades liquidadas como el ISS o Telecom.

4. Alegatos de conclusión

Ni las partes en contienda ni el Ministerio Público presentaron alegatos de conclusión.

CONSIDERACIONES

1. Problemas jurídicos

Antes de entrar a resolver los interrogantes que emergen de los argumentos de la apelación, se hace necesario verificar si en este asunto se cumple el presupuesto sustancial de toda acción, como es la legitimación en la causa, por lo que la Sala se plantea la siguiente:

i) ¿Es procedente analizar la legitimación en la causa por pasiva cuando la parte pasiva no alegó su ausencia?

ii) En caso de respuesta positiva, ¿El Municipio de Pereira se encuentra legitimado por pasiva para discutir los derechos reclamados por el demandante, consistentes en la existencia de un contrato de trabajo con el extinto Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira, y el consecuente reconocimiento y pago de acreencias laborales que pudieron generarse?

2. Solución a los interrogantes planteados

2.1. Legitimación en la causa - capacidad para ser parte – fin de la existencia de una persona jurídica – proceso liquidatorio

La Corte Suprema de Justicia ha enseñado que la legitimación en la causa es una de las condiciones imprescindibles para la prosperidad de la pretensión elevada, y por ello hace parte del derecho sustancial de la acción, contrario al procesal –

integración y desarrollo válido del proceso -; por lo que, su ausencia implica irremediablemente una sentencia desestimatoria, o dicho de otra forma, la ausencia de tal elemento implica que el reclamante no es titular del derecho pretendido, o que de quien lo reclama no es el llamado a contradecirlo y por ende, la judicatura deberá producir un fallo absolutorio (CSJ SC de 14 de marzo de 2002, Rad. 6139, reiterada en la SC2642-2015, Radicación N° 11001-31-03-030-1993-05281-01 del 10/03/2015; 23 de abril de 2007, Rad. 1999-00125-01; SC1230-2018).

En ese sentido, la ausencia de este presupuesto sustancial de la acción no inhibe a la jurisdicción para resolver la controversia, solo que su presencia implica la denegación de las pretensiones elevadas. Por ello, aun cuando no haya sido propuesto por ninguna de las partes en contienda es obligación del juez analizar su presencia con el fin de poder zanjar la controversia puesta a su conocimiento, al constituir como ya se anunció un presupuesto sustancial de la acción. En voces de la doctrina indica *“Las tres clases de presupuestos estudiados en los números anteriores se denominan presupuestos procesales, porque miran al ejercicio de la acción procesalmente considerada, a la iniciación del proceso y a procedimiento. En cambio, los dos grupos siguientes son presupuestos materiales o sustanciales, porque contemplan cuestiones de fondo. Los primeros impiden que haya sentencia; los segundos no, pero de ellos depende el alcance y el sentido de la decisión contenida en ella (si de fondo o inhibitoria; si favorable o desfavorable) - Devis Echandía, Teoría General del Proceso, pp. 278 -* **En ese sentido, fracasa por esta vía el recurso de apelación del demandante.**

Ahora bien, además de requerir el derecho de quien está llamado a contradecirlo, este último debe tener capacidad para ser parte, que la ostentan las personas naturales o jurídicas existentes o los patrimonios autónomos, entre otros – art. 53 C.G.P. -.

En cuanto a las personas jurídicas de derecho público su existencia perdurará hasta el momento en que se ordene su supresión y se firme el acta de liquidación, por lo que antes de que ello suceda, la entidad entrará en proceso de liquidación a cargo de un liquidador – Decreto Ley 254/2000 y Ley 1105/2006 -, trámite que implica por un lado, el llamado a la jurisdicción para que se separe de sus atribuciones en los procesos ejecutivos, que deberán acumularse al trámite liquidatorio y por otro, para que suspenda la continuación de los procesos que tiene a su cargo hasta tanto notifique personalmente al liquidador.

Lo anterior tiene como finalidad dar igualdad de oportunidades a todos los acreedores que pretendan hacer efectivos sus créditos a cargo del patrimonio público afecto al proceso de liquidación, sin desconocer los privilegios y prelación que ostenten estos.

Lo mencionado concuerda con lo establecido en el literal d), canon 6 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, normativa que se ocupa de la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, aplicable al nivel municipal con ocasión al parágrafo 1º del art. 1º de la Ley 1105 de 2006.

Ahora, cualquier persona que considere que la entidad que, inició un proceso de liquidación, desconoció sus derechos y por ende, reclama el pago de unas obligaciones a su favor, entonces una vez abierto el proceso liquidatorio deberá suscitar el pronunciamiento del liquidador a través de una reclamación o esperar que sea acumulado el proceso ejecutivo; así se hará el inventario del pasivo de la entidad junto con los procesos judiciales, que de ser comprobados serán pagados (art. 14).

El art. 32 y siguientes del Decreto Ley 254 del año 2000 establece previamente *i)* un emplazamiento, luego *ii)* un término para presentar la reclamación, *iii)* un inventario de los procesos judiciales y las reclamaciones, *iv)* un avalúo de los bienes, *v)* la enajenación de los mismos y el pago de las obligaciones, para lo cual debe contar con la disponibilidad presupuestal, y estar la obligación en el inventario debidamente comprobada.

Así las cosas y como se indicó precedentemente, la existencia legal de una persona jurídica de derecho público terminará definitivamente con la firma del acta final de liquidación, momento en el cual de existir procesos judiciales en curso que puedan culminar en obligaciones a cargo de la entidad liquidada – pasivos contingentes -, deberá constituirse un patrimonio autónomo o subrogarse tales obligaciones en alguna otra entidad, que para el momento en que la obligación se haga exigible, pueda atender las condenas de los procesos que se encontraban en curso al momento de la expiración de la entidad pública, en ese sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en decisión de 10-12-2018, Rad. 2016-02462-01.

Así, el liquidador podrá celebrar contratos de fiducia mercantil para transferir allí los activos restantes, para su enajenación y posterior pago de los pasivos y

contingencias de la entidad en liquidación, en la forma que determine el liquidador en el contrato de fiducia; además podrá determinar las obligaciones que asuman otras entidades – art. 35 del Decreto Ley 254/00, modificado por el art. 19 de la Ley 1105/06 -.

Frente a este último punto, dichas obligaciones no podrán aparecer como nuevas, es decir, ajenas al conocimiento previo del liquidador, pues precisamente dicho trámite se creó para su reconocimiento o rechazo, graduación y prelación en el pago; de manera tal que, el patrimonio autónomo que se constituya o la entidad que haya de asumir dicho pasivo, será únicamente frente a las obligaciones reconocidas o procesos pendientes contra la entidad.

Además, rememórese que el párrafo 1º del artículo 25 de la Ley 489/98 determinó que en el acto de supresión, disolución y liquidación de una entidad pública se dispondrá sobre la subrogación de las obligaciones y derechos de la entidad suprimida.

Pero, itérese, únicamente sobre las obligaciones ya reconocidas o contingentes durante el proceso liquidatorio, en la misma perspectiva, el artículo 3º del Decreto 414/01 dispuso que, si terminado el proceso de liquidación “*sobreviven a éste*”, procesos judiciales o reclamaciones, los mismos serán atendidos por la entidad que haya sido señalada en el acto que ordenó la liquidación como receptora de los bienes inventariados y subrogataria de los derechos y obligaciones de la entidad liquidada.

Puestas de ese modo las cosas, el patrimonio autónomo o la entidad que se designe como subrogataria de derechos y obligaciones de la entidad liquidada, únicamente podrá ser sujeto pasivo en una contienda judicial cuando se inicien con anterioridad al cierre definitivo de la liquidación y hayan sido puestas en conocimiento del liquidador, de manera tal que toda reclamación o proceso judicial iniciado con posterioridad generará en la subrogataria de derechos y obligaciones una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Ahora bien, en caso de haber puesto en conocimiento al liquidador una reclamación – de cualquier orden –, su respuesta constituirá un acto administrativo que, de ser contrario a los intereses del reclamante, podrá ser sujeto de control judicial a través de la jurisdicción contenciosa administrativa – artículo 7º de la Ley 254/00 -.

Por otro lado, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia (SLT15386-2015) reiteró lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia SU377 de 2014 para explicar que de manera excepcional los administrados podrán demandar al patrimonio autónomo o entidad subrogataria de la liquidada, esto es, con posterioridad a la finalización del trámite de liquidación, cuando el medio elegido sea la acción de tutela u alguna otra constitucional, pero únicamente cuando así lo dispongan las normas que regularon la supresión de la entidad o cuando la acción de amparo tenga como finalidad determinar si le corresponde atender las obligaciones remanentes y contingentes, y de advertir lo contrario, entonces se deberá concluir que el patrimonio autónomo o entidad no está legitimado por pasiva; **por lo que bajo este argumento también fracasa otra de las recriminaciones del apelante.**

2.2. Fundamento fáctico

Rememórese que Rafael Leonardo García Martínez demandó al Municipio de Pereira para que se declare que entre él y el Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira Liquidado, existió un contrato de trabajo desde el “27/03/2009” hasta el 15/05/2017 (fl. 8, c. 1).

En ese sentido, auscultado en detalle el expediente aparece que mediante el Decreto 837 del 07-10-2016 se ordenó la supresión y liquidación del instituto aludido a partir del 01/01/2017, en el que se insertó como función del liquidador, entre otras, dar aviso a los jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, para que se acumulasen allí los procesos ejecutivos y no se continuaran los procesos de otras naturalezas a menos que se notificara personalmente al liquidador (fl. 76 c. 1), todo ello con el propósito de tasar e inventariar los pasivos ciertos y contingentes del instituto.

Luego, dispuso que ante el liquidador debían presentarse las reclamaciones de conformidad con el Decreto Ley 254 de 2000 y Ley 1105 de 2006 (fl. 76 c. 1), que a una vez resueltas debían ser impugnadas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (fl. 80 c. 1).

Además, determinó que con la aprobación final de la liquidación se entregaría al Municipio de Pereira todos los documentos del Instituto para su conservación (fl. 80 c. 1), entidad territorial a la que además se traspasarían los bienes, derechos y

obligaciones del establecimiento público liquidado, para lo cual el liquidador realizaría los actos necesarios – art. 10 - y frente al cubrimiento de los pasivos, el Municipio deberá aportar lo necesario para cubrir las obligaciones laborales pendientes (fl. 81 c. 1).

Por otro lado, obra el acta final del proceso de supresión y liquidación del Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira de 30 de noviembre de 2017 (fl. 83 c. 1), en la que se dispuso que *“las obligaciones, actuaciones y demás compromisos que hayan sido **reconocidos** a favor o en contra de la entidad, derivadas de solicitudes radicadas dentro del término concedido para tal efecto o procesos judiciales, se trasladan al Municipio de Pereira, tal como lo indica el artículo 10 del Decreto 837 de 2016”* (fl. 84 c. 1).

Puestas de ese modo las cosas, el anterior derrotero normativo permite evidenciar que únicamente el Municipio de Pereira podrá pagar todas aquellas obligaciones y compromisos que hubiesen sido reconocidos a favor o en contra del instituto, esto es, durante el trámite liquidatorio, de lo contrario carecerá de legitimación en la causa para discutir, reconocer y pagar los mismos, es decir, la facultad de reconocimiento de obligaciones no fue otorgada al Municipio, pues su legítimo contradictor era el liquidador de la entidad, quien una vez determinaba las obligaciones a cargo del instituto liquidado, entonces las transmitía a su pagador, sin que este pudiera contradecirlas, pues tal objeción se realiza ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la medida que las decisiones del liquidador constituyen actos susceptibles de rebatir ante la justicia contenciosa, **y por ello también fracasa el recurso de apelación del demandante.**

En ese sentido, se tiene que auscultado el expediente Rafael Leonardo García Martínez presentó el 30/05/2017 una reclamación administrativa al liquidador durante el proceso liquidatorio (fls. 22 a 28 c. 1), y nuevamente el 04/10/2017 (fl. 29, c. 1) que fue resuelta negativamente¹ por el liquidador en octubre de 2017 (fls. 35 a 41 c. 1).

¹ Decisión que constituye un acto administrativo, pues estos corresponden a la manifestación de la voluntad administrativa encaminada a producir efectos, ya sea para reconocer derechos, negarlos o imponer obligaciones (C-542/2005). Por otro lado, por expresa disposición del artículo 7° de la Ley 254/2000, los actos del liquidador relativos a la aceptación o rechazo de los créditos constituyen un acto administrativo, tal como se enunció en la parte normativa de esta decisión.

De modo que el demandante de no estar de acuerdo con dicha decisión, debió acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para atacar el acto administrativo, de conformidad con las normas enunciadas y en un claro cumplimiento de la libertad configurativa del legislador que dispuso el conocimiento de esa controversia en dicha jurisdicción, sin que pueda ahora comparecer el Municipio de Pereira para realizar reconocimiento alguno, pues el litigio que ahora se propone tampoco fue presentado antes del cierre definitivo del proceso liquidatorio que de conformidad con el acta final de liquidación se produjo el 30/11/2017 (fls. 76 a 82 c. 1), es decir, meses después de concluida la labor del actor en dicha entidad, mientras que la demanda fue radicada el 18/03/2018 (fl. 86 c. 1).

Bajo estos presupuestos, al haberse interpuesto la demanda con posterioridad al cierre del trámite de liquidación del Instituto Municipal de Cultura y Fomento al Turismo de Pereira, carece el Municipio de Pereira de legitimación para integrar la parte pasiva dado que se discuten asuntos en los que el presunto acreedor Rafael Leonardo García Martínez pretende que se declare la existencia de un contrato de trabajo y, como consecuencia se le condene al pago de las acreencias laborales.

Corolario de lo anterior, incumplido el presupuesto sustancial de legitimación en la causa, conduce inevitablemente al proferimiento de una sentencia absolutoria.

2.3. Digresión

Por último, aun cuando el Decreto 837/2016 ordenó la supresión del instituto a partir del 01/01/2017 y el demandante adujo que prestó sus servicios hasta mayo de dicho año, es preciso aclarar que el citado decreto ordenó al liquidador realizar un plan de supresión de cargos que finalizaría en noviembre del 2017; en consecuencia, y solo para efectos de claridad, el demandante sí podía continuar vinculado con el instituto a partir del 01/01/2017 y hasta mayo de 2017, momento en que se suprimió su cargo en cumplimiento del Decreto 837/2016.

CONCLUSIÓN

A tono con lo expuesto, se confirmará la sentencia de primer grado, ante la falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Pereira. Costas de segunda

instancia a cargo del demandante y a favor de la demandada, de conformidad con el numeral 3º del artículo 365 del C.G.P.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira Risaralda, Sala de Decisión Laboral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2020 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira, dentro del proceso promovido por **Rafael Leonardo García Martínez** contra el **Municipio de Pereira**.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia al demandante y a favor de la demandada.

Notifíquese y cúmplase,

Quienes integran la Sala,

OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA

Magistrada

Con firma electrónica al final del documento

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

Magistrado

Con firma electrónica al final del documento

ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN

Magistrada

Salva Voto

Con firma electrónica al final del documento

Firmado Por:

**OLGA LUCIA HOYOS SEPULVEDA
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 4 SALA LABORAL TRIBUNAL SUPERIOR PEREIRA**

**JULIO CESAR SALAZAR MUÑOZ
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 2 SALA LABORAL TRIBUNAL SUPERIOR PEREIRA**

**ANA LUCIA CAICEDO CALDERON
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 1 SALA LABORAL TRIBUNAL SUPERIOR PEREIRA**

Firma Con Salvamento De Voto

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

bee579819dbea4c62470b12449093888357aa5d401e590767a3430975de2fa52

Documento generado en 16/06/2021 06:57:00 AM