



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Radicado: 23001-23-33-000-2015-00044-01 (5633-2018)

Demandante: JORGE LUIS MADRID NOVOA

Demandado: ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE SAN JORGE

Tema: Pago de salarios y prestaciones, empleados de asociaciones de municipios. Ley 1437 de 2011.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

I. ASUNTO

1. La Sala de Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del demandante, en contra de la providencia del 28 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.



II. ANTECEDENTES

2.1 Pretensiones¹

2. Jorge Luis Madrid Novoa, por intermedio de apoderada y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó la nulidad del acto administrativo ficto, producto del silencio administrativo negativo, respecto de la petición de 23 de enero de 2014 en dónde solicitó el pago de salarios y prestaciones sociales entre el mes de septiembre de 2010 y el 30 de marzo de 2012.

¹ Folio 26 del expediente.



³. A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se paguen los salarios y prestaciones sociales que le corresponden en el período anterior; además, que se condene al pago de las costas y agencias del derecho y que se cumpla con la sentencia en los términos de los artículos 193 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. Hechos relevantes

⁴. La apoderada de la parte demandante narró los hechos que se resumen a continuación²:

2.2.1. Jorge Luis Madrid Novoa fue nombrado como director ejecutivo de la Asociación de Municipios del Río San Jorge ASOSANJORGE, el día 14 de marzo de 2001.

2.2.2. La parte demandante afirmó que el período para el cual fue nombrado finalizó el 30 de marzo de 2012.

2.2.3. La demandada no le abonó los salarios y prestaciones sociales que le correspondían entre el mes de septiembre de 2010 y el 30 de marzo de 2012, ni le fue pagada la liquidación al término de su vinculación.

2.2.4. Por medio de derecho de petición de 23 de enero de 2014 solicitó el pago de los salarios, prestaciones sociales y liquidación, sin que a la fecha de presentación de la demanda hubiera recibido respuesta.

2.3. Normas violadas y concepto de violación.

⁵. Como disposiciones violadas citó las siguientes:

- Constitución Política: artículos 25 y 48.
- Código Sustantivo del Trabajo: artículo 65.

² Folio 27 del expediente.





6. La apoderada de la parte demandante indicó que todos los trabajadores tienen derecho al pago oportuno de su remuneración, y que el incumplimiento en la consignación de la liquidación conlleva la aplicación de la sanción moratoria prevista en el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo.

2.4. Contestación de la demanda

7. La Asociación de Municipios del Río San Jorge no contestó la demanda ni intervino en el presente trámite³.

2.5. Decisiones relevantes en el curso de la audiencia inicial

8. Dentro del trámite de la audiencia inicial, realizada el 8 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Córdoba, al no haberse contestado la demanda, fijó el litigio en los siguientes términos:

«El objeto del litigio se contrae a determinar si el señor Jorge Luis Madrid Novoa, tiene derecho al reconocimiento y pago de la suma reclamada en la demanda, la cual estima en \$121.160.158, por concepto de salarios dejados de percibir y la liquidación de las prestaciones sociales, por haberse desempeñado como director ejecutivo de ASOSANJORGE desde el 14 de marzo de 2001 al 30 de marzo de 2012»⁴.



2.6. La sentencia apelada

9. El Tribunal Administrativo de Córdoba⁵, por medio de la sentencia proferida el 28 de junio de 2018 negó las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

10. Para comenzar, hizo referencia al principio de necesidad de la prueba conforme al cual a las partes les corresponde demostrar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

³ Folio 47 del expediente.

⁴ Folio 58 vto. del expediente.

⁵ Folios 218 a 237 del expediente.



11. A continuación, indicó que en el expediente se encuentra el acta 007 de 14 de marzo de 2001 en la que se designó al señor Jorge Luis Madrid Novoa como director de la Asociación de Municipios del Río San Jorge, y el derecho de petición de 23 de enero de 2014 en el que solicitó el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales que se le adeudan por el desempeño del cargo.

12. Una vez hecho esto, puso de presente que las anteriores son las únicas pruebas que se encuentran en el expediente y que son insuficientes para demostrar los hechos narrados por la parte demandante, debido a que no acreditan la existencia de un vínculo legal y reglamentario o en su defecto una relación contractual bajo la figura del contrato de prestación de servicios.

13. Por otra parte, señaló que no se probó la prestación personal del servicio en el cargo, ni tampoco la remuneración percibida en contraprestación por la labor desempeñada.



14. Así las cosas sostuvo que para la prosperidad de las pretensiones era necesario traer al proceso todos los elementos que generen certeza sobre los presupuestos fácticos y jurídicos invocados en la demanda, de tal manera que, al no cumplir con la carga probatoria no se demostró la existencia de una relación laboral entre el señor Madrid Novoa y la Asociación de Municipios del Río San Jorge, y negó las pretensiones de la demanda.

15. Debido a que no existió actuación alguna de parte de la demandada, se abstuvo de proferir condena en costas.

2.7. El recurso de apelación.

16. La apoderada del señor Madrid Novoa apeló⁶ la sentencia de 28 de junio de 2018, ya que a su juicio los hechos narrados en la

⁶ Folios 90 a 92 del expediente.



demanda deben tenerse por ciertos en los términos del artículo 97 del Código General del Proceso que trae esa consecuencia por la falta de contestación de la demanda.

¹⁷. Adicionalmente, sostuvo que la falta de pruebas en el expediente obedece a la falta de contestación de la demanda.

2.8. Alegatos en segunda instancia

¹⁸. Ninguna de las partes se pronunció en esta etapa procesal.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

¹⁹. De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.



3.2. Marco de análisis de la segunda instancia.

²⁰. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso⁸, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones.

⁷ El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

⁸ «**Competencia del superior.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]».



21. En el caso concreto, se analizarán los argumentos expuestos por la apoderada de Jorge Luis Madrid Novoa en su recurso de apelación, en los términos del problema jurídico que a continuación se formula.

3.3. Problema jurídico.

22. De conformidad con lo expuesto en el recurso de apelación, se deberá determinar si el señor Jorge Luis Madrid Novoa cumplió con la carga de probar los hechos que pretende hacer valer, para solicitar los salarios y prestaciones sociales que la Asociación de Municipios del Río San Jorge presuntamente le adeuda para el lapso comprendido entre el mes de septiembre de 2010 y el 30 de septiembre de 2012.

23. Para ello, es necesario analizar, en primer lugar, las cargas probatorias que le corresponden a las partes en los procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para después analizar la naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios y el régimen salarial y prestacional de sus empleados, y, finalmente, determinar si efectivamente se demostró el incumplimiento de las obligaciones que le asisten a la Asociación de Municipios del Río San Jorge.



3.4. Las cargas probatorias en los procesos adelantados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo

24. Para efectos de analizar si el señor Madrid Novoa cumplió con las cargas establecidas en las normas procesales, resulta pertinente hacer referencia a los conceptos de carga, necesidad, conducencia, pertinencia y utilidad de la prueba.

25. En relación con estos, la doctrina ha expuesto:

«1.2.2. Regla técnica de la no oficiosidad o carga de la prueba:



Parte del supuesto de que son los sujetos de derecho que intervienen en el proceso sobre los que gravita fundamentalmente el deber de procurar que las pruebas se practiquen o aporten y es por eso que a su iniciativa para solicitarlas e interés para llevarlas a efecto se atiende de manera primordial.

A no dudar, constituye una regla de máxima importancia en el sistema procesal colombiano pues el inciso primero del artículo 167 del CGP la acoge al señalar: “Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. Si bien el efecto de dicha regla se atempera con lo indicado en el inciso segundo de la misma disposición y también al acogerse a la contraria o sea la de la oficiosidad en el decreto y práctica de las pruebas, prevista en el art. 170 del CGP es lo cierto que prevalece la primera pues nadie mejor que los interesados para conocer los medios de prueba que deben emplear con el fin de demostrar los hechos en que fundamentan sus pretensiones o excepciones.

1.2.3. Regla técnica de la necesidad de la prueba.

Según esta regla las decisiones judiciales deben estar soportadas en pruebas, porque no se admite el conocimiento privado del juez para definir, pues esta posibilidad restaría a las partes de la ocasión de controvertirlas, debido a la completa subjetividad que dicho conocimiento implica, de manera que si el juez conoce un hecho no le está permitido fundar su decisión en esa única circunstancia, de modo que lo que debe hacer es procurar el decreto de medios de prueba de oficio que vengan a ratificar lo que conoce.

Se acoge en el artículo 164 del CGP donde se advierte que “Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho”, disposición que requiere de algunas precisiones.

(...)

5. LA CONDUCTENCIA DE LA PRUEBA.

Establecido que el objeto de la prueba son los hechos, atendiendo la índole de los mismos y el fin perseguido con el proceso, deberá emplearse el medio probatorio idóneo de acuerdo con la precalificación que la ley ha efectuado de algunos de ellos, debido a que existen ciertos medios que son los considerados aptos para probar una determinada circunstancia fáctica, o sea los conducentes para establecerla, de donde surge la noción contraria, es decir los que no son idóneos para tal menester. El concepto de inconducencia de la prueba se recoge en la primera parte del art. 168 del CGP que impone, mediante providencia motivada, es decir dando el juez las razones para hacerlo, el rechazo de plano de pruebas “ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”, de ahí que la





conducencia tenga directa relación con la eficacia de la prueba, porque la prueba inconducente será siempre ineficaz, dado que, en mi opinión, la expresión "pruebas ilícitas" queda subsumida dentro de uno de los eventos de ineficacia, por ser verdad de Perogrullo que lo legalmente prohibido es ineficaz. Será, entonces, ineficaz la prueba inconducente por no constituir un medio apto para efectos de demostrar ciertos hechos respecto de los que la ley exige unos precisos medios de prueba.

(...)

6. LA PERTINENCIA DE LA PRUEBA.

El concepto de pertinencia, igualmente recogido en el art. 169 del CGP, se explica advirtiendo que de acuerdo con el respectivo caso las pruebas, así sean conducentes, o sea que el medio es apto para demostrar el hecho que se quiere establecer, deben estar referidas al objeto del proceso y versar sobre hechos que conciernan con el debate, porque si nada tienen que ver con el mismo entran en el campo de la impertinencia. En la impertinencia, la prueba es conducente porque la ley no la prohíbe ni exige un particular medio en especial, empero, nada aporta al objeto de la litis, tal como sucedería con la solicitud de pruebas acerca de un hecho que resulta inocuo para los fines perseguidos dentro del proceso, como sería el caso de solicitar unas declaraciones para establecer la buena conducta de una de las partes cuando él debate es por entero ajeno a esa circunstancia, porque de lo que se trata es de probar una excepción de pago. Obsérvese que la ley, faculta al juez para rechazar de plano tanto las pruebas inconducentes como las impertinentes; empero, desde el punto de vista práctico resulta de mínimo empleo esta facultad, especialmente en lo que toca con la impertinencia, debido a dos motivos: el primero, porque es raro que para decretar las pruebas se haya hecho un estudio a fondo del proceso, pues es lo cierto que en nuestra actividad judicial se acostumbra a decretar, sin mayor análisis, todas las pruebas pedidas en oportunidad por las partes; y el segundo, porque cuando el juez excepcionalmente utiliza esta facultad, lo que se presenta es unabase para demorar la actuación, habida cuenta de los recursos de reposición y apelación que proceden contra los autos que niegan pruebas pedidas por las partes.



7. LA PRUEBA ÚTIL Y LA SUPERFLUA.

Se entiende por utilidad de la prueba el aporte que puede llevar al proceso para cumplir el fin de crear la certeza acerca de los hechos en el ánimo del funcionario judicial, en otros términos, el poder enriquecedor del convencimiento del juez que determinada prueba conlleva. En este evento se parte del supuesto de que la prueba es conducente y pertinente pero, no obstante lo anterior, deja de ser útil por entrar al campo de lo que el art. 168 del CGP denomina como manifiesta superfluidad, por no ser ya necesaria para formar el convencimiento del juez, quien igualmente puede rechazar de plano su práctica, pues no va a ser enriquecedora del debate.



Se observa que solo el desarrollo de la práctica de las pruebas es lo que va a determinar lo innecesario de algunas, de ahí que no es usual que el funcionario judicial pueda, desde un principio, negarse a decretar la práctica o disponer el aporte de las que se le solicitaron; no obstante, cuando se van recaudando los diversos medios de prueba y los ya involucrados al proceso acreditan de manera fehaciente determinadas circunstancias, el seguir recibiendo otras pruebas que nada nuevo aportan al proceso, dado que tan solo vienen a corroborar lo dicho, hace que, a la luz del estatuto procesal, se tomen "manifiestamente superfluas" y pueda el juez disponer que se rechaza su práctica, o sea dejar sin efecto en lo que con ellas se refiere el auto que las había decretado, pues ya tiene la suficiente ilustración sobre el punto.

Tómese como ejemplo, por cierto frecuente en nuestro medio, especialmente en procesos donde el interés del abogado más que obtener una pronta decisión es dilatar el litigio, los casos donde se solicita que se decrete los testimonios de diez, quince o veinte personas. Si los hechos que se pretenden acreditar son susceptibles de serlo por este medio, es decir, si la prueba testimonial es conducente, por el solo hecho de que sean numerosos los testigos no puede el juez rechazar in limine algunos calificándolos de superfluos o de inútiles»⁹.

26. Conforme a lo señalado por la doctrina, la parte demandante tiene por regla general el deber de probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, a través de los medios idóneos, útiles y pertinentes que lleven al juez al convencimiento de los hechos que se narran en la demanda, y la aplicación de la consecuencia jurídica prevista en las disposiciones invocadas.

27. Ahora bien, la apoderada de Jorge Luis Madrid Novoa en su recurso de apelación solicitó que se tengan por ciertos los hechos de la demanda, con fundamento en el artículo 97 del Código General del Proceso, que establece lo siguiente:

«Artículo 97. Falta de contestación o contestación deficiente de la demanda. La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión

⁹ Hernán Fabio López Blanco, Código General del Proceso, Pruebas, Dupré Editores, 2019, pp. 47 a 119.





contenidos en la demanda, salvo que la ley le atribuya otro efecto».

28. Sin perjuicio del texto transcrito, es preciso tener en cuenta que, en los casos en los que la demandada sea una entidad pública hay lugar a tener en consideración el artículo 195 de la misma normativa en el que se determinó:

«Artículo 195. Declaraciones de los representantes de personas jurídicas de derecho público. No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smlmv)».

29. Como se puede apreciar, para el caso de las personas jurídicas de derecho público no se puede predicar la consecuencia jurídica prevista en el artículo 97 de la Ley 1564 de 2012, esto es, tener por confesados los hechos.

30. En este punto, es necesario analizar la figura de las Asociaciones de Municipios, para conocer su naturaleza jurídica y el régimen aplicable a quienes prestan sus servicios en estas.

3.5. Las asociaciones de municipios.

31. En relación con las asociaciones de municipios, es necesario poner de presente que el artículo 148 de la Ley 136 de 1994 dispuso que «dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas».





32. En relación con esta figura, la doctrina ha expuesto que tiene origen en la reforma constitucional de 1968, y que la introdujo a partir de la necesidad y conveniencia de unir esfuerzos para la prestación de servicios en los municipios, puesto que en ocasiones las limitaciones presupuestales hacen imposible que estos entes territoriales los asuman de manera directa¹⁰.

33. Respecto de su naturaleza jurídica el artículo 149 de la ley citada, estableció que «las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa».

34. Respecto de la conformación, funcionamiento y organización se fijaron las siguientes reglas en los artículos 150 a 153 de la Ley 136 de 1994, en los siguientes términos:

«ARTICULO 150. CONFORMACION Y FUNCIONAMIENTO: Las asociaciones para su conformación y funcionamiento se sujetarán a las siguientes reglas:

1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.

2. En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos, los cuales deberán determinar como mínimo: el nombre, domicilio, dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las diferencias que ocurran entre los asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y

¹⁰ Libardo Rodríguez Rodríguez, “Derecho Administrativo, General y Colombiano”, Temis, 21 Edición, 2021, págs. 486 a 488.





demás bienes que la forman, al igual que las rentas, que les ceden o aportan, total o parcialmente la Nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste; las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica; y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto.

3. El convenio con sus estatutos se publicará en un medio de amplia circulación.

ARTICULO 151. LIBERTAD DE ASOCIACION: Los municipios asociados podrán formar, a la vez, parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación.

ARTICULO 152. AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS: Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.

ARTICULO 153. ORGANOS DE ADMINISTRACION: Las asociaciones de municipios podrán tener los siguientes órganos de administración:

- a) Asamblea General de Socios;
- b) Junta Administradora, elegida por aquélla, y
- c) Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante Legal de la asociación».

35. Como se puede inferir de la normativa citada, las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, que gozan de autonomía, y se rigen por lo dispuesto en sus propios estatutos, por lo que este documento es necesario para conocer la naturaleza jurídica de quienes prestan sus servicios en esta clase de esquema asociativo territorial.

36. En ese orden de ideas, en el caso concreto, con base en lo expuesto se tendrán que determinar si se aportaron las pruebas que logren establecer la condición de empleado público del demandante, así como las que demuestren que ocupó un cargo





remunerado, y finalmente, que la demandada incumplió con el pago de salarios y prestaciones sociales.

3.6. De lo probado en el caso concreto.

37. En el caso concreto se encuentran las siguientes pruebas:

- En primer lugar, obra el derecho de petición por medio del cual se solicitó el pago de los salarios y prestaciones adeudadas, cuyo texto es el siguiente:

«JORGE LUIS MADRID NOVOA, mayor y vecino de Montería, en uso de los derechos que me confiere la C.N, en especial el art. 23, le solicito con el debido respeto, expedir la respectiva liquidación de mis prestaciones sociales y salarios que me adeuda Asosanjorge, por haber desempeñado el cargo de Director Ejecutivo de la entidad en el periodo comprendido entre el 14 de marzo de 2001 hasta el 30 de marzo de 2012».

- En segundo lugar, se encuentra el Acta de Asamblea de la Asociación de Municipios del Río San Jorge de 14 de marzo de 2001 en la que se consignó lo siguiente:

«(...) QUINTO. ELECCIÓN DE NUEVO DIRECTOR Y SUBDIRECTOR. La Actual directora Carmen Luna Torres presenta ante los socios dimisión de su cargo hasta ahora desempeñado y deja a consideración de los socios la designación del nuevo Director (sic). Ante ello se presenta por parte de Puerto Libertador la propuesta de designar al señor JORGE LUIS MADRID NOVOA, como nuevo director y al señor JORGE OMAR PIEDRAHITA como Subdirector, (sic) estando él presente toma el uso de la palabra y refrenda la oferta, adicionalmente **propone prestar sus servicios sin salario, renunciando expresamente a ello**, (sic) de igual manera colocar al servicio de la Asociación una sede en Montería sin costo de servicios y arriendo, y que la sede principal será el Municipio de Puerto Libertador adonde se trasladará parte de los muebles y enseres de Asosanjorge, (sic) la medida anterior se mantendrá mientras sale adelante Asosanjorge (sic), situación que será evaluada por los socios según resultado y será estudiada en las reuniones posteriores de los socios. Los asistentes en forma unánime aprueban la nueva designación por ende el señor Jorge Luis Madrid Novoa, es elegido Director Ejecutivo (sic) de Asosanjorge (sic) bajo las condiciones establecidas».





38. En el caso concreto, en la audiencia inicial se ordenó al director de la Asociación de Municipios del Río San Jorge¹¹ que certifique el cargo y tiempo desempeñado laborado por el demandante y los salarios y prestaciones que le fueron pagados.

39. En relación esta orden, es de resaltar que en la audiencia de 20 de febrero de 2018 se prescindió de la práctica de las mencionadas pruebas, y al respecto se observa que la apoderada del señor Jorge Luis Madrid Novoa no presentó recurso en contra de esta decisión y que permitió que el proceso continuara con el acervo obrante a esa fecha.

40. Por otra parte, se advierte que el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa que «agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes», y en el caso concreto no se advirtió la falta de pruebas decretadas.

41. En ese orden de ideas, se reitera que, en los términos del artículo 167 de la Ley 1564 de 2012, a las partes les corresponde probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

42. Conforme a lo expuesto, la Sala considera que, en primer lugar, la apoderada del señor Jorge Luis Madrid Novoa, no demostró siquiera que la jurisdicción de lo contencioso administrativo sea la competente para conocer del presente asunto, ya que no allegó los estatutos de la Asociación de Municipios del Río San Jorge, y tampoco los solicitó en la demanda.

43. Adicionalmente, se reitera que tan solo adjuntó copia del acta de Asamblea de 14 de marzo de 2001 en la que fue designado como director ejecutivo, y en la demanda afirmó que se adeuda lo



¹¹ Folio 68 del expediente.



correspondiente a los meses de septiembre de 2010 a 30 de marzo de 2012, pero no se acreditó cuál era la retribución prevista para el cargo, ni en qué períodos la demandada cumplió con su obligación y en cuales no lo hizo.

44. Además, al analizar el derecho de petición se advierte que exclusivamente solicitó que se expida la liquidación de las prestaciones sociales por haber laborado entre el 14 de marzo de 2001 y el 30 de marzo de 2012, pero no indicó de ninguna manera que la Asociación de Municipios del Río San Jorge hubiera incumplido el pago de los salarios y demás emolumentos entre los meses de septiembre de 2010 y marzo de 2012.

45. En consonancia con lo anterior, se concluye que no se probó que el cargo de director ejecutivo de la Asociación de Municipios tuviera asignada una remuneración en los estatutos, ya que, en la misma acta en la que se dispuso el nombramiento del señor Madrid Novoa, se determinó que se trataría de un cargo sin retribución alguna.



46. A lo expuesto hay que agregar que la parte demandante no llevó a cabo ningún tipo de actuación con el fin de demostrar el incumplimiento por parte de la Asociación de Municipios del Río San Jorge en el pago de los salarios y prestaciones sociales del señor Madrid Novoa, pues ni se solicitaron ni se aportaron pruebas útiles, pertinentes o conducentes de los hechos alegados.

47 De acuerdo con lo expuesto, se confirmará la sentencia de 28 de junio de 2018 que negó las pretensiones de la demanda.

3.5. Costas.

48. De acuerdo con los numerales 1, 3 y 8 del artículo 365 de la Ley 1564 de 2012, aplicable en virtud de lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 no se condenará en costas de segunda instancia ninguna de las partes, ya que, a pesar de que se resolvió



el recurso en contra de la parte demandante, la Asociación de Municipios del Río San Jorge no realizó actuación alguna en el presente trámite.

49. En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 28 de junio de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que negó las súplicas del señor Jorge Luis Madrid Novoa en contra de la Asociación de Municipios del Río San Jorge.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas de segunda instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “SAMAI” y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**
Consejero de Estado Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual está disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>