



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO

Magistrada ponente

SL1899-2024

Radicación n.º 96720

Acta 22

Bogotá D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala decide el recurso de casación que **LA NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** interpuso contra la sentencia que la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha profirió el 27 de enero de 2022, en el proceso que **ALBERTO JOSÉ TAPIA BATISTA, EUCARIO JOSÉ GIL BOLAÑO, JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA y LUZ STELLA PINEDA RICARDO** instauraron en contra de la recurrente, la **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA – OEI, la CONSERVACIÓN Y DESARROLLO FORESTAL – CDF y SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, como llamada en garantía.

I. ANTECEDENTES

Los actores demandaron individualmente a la entidad Conservación y Desarrollo Forestal (en adelante CDF), para que se declarara la existencia de contratos de trabajo suscritos entre ellos y la ineficacia de la terminación del vínculo laboral.

Como consecuencia, pidieron se le impusiera el pago de las cesantías y sus intereses, las primas, vacaciones, el auxilio de transporte y los salarios adeudados. Así mismo, se declarara a La Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante el Ministerio) y a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante OEI) como responsables solidariamente.

De forma subsidiaria, solicitaron que la CDF les cancelara la sanción moratoria contemplada en el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, hasta el momento en que se hiciera efectivo el pago.

Como fundamento de sus pretensiones, indicaron que el Ministerio y la OEI celebraron el Convenio de Cooperación Internacional n.º 0995 de 2015, cuyo objeto era contribuir al fortalecimiento del sector agropecuario en la producción, comercialización y sostenibilidad.

Señalaron que la OEI, para dar cumplimiento a ese convenio, celebró el Contrato de Asociación N.º 024 de 2015 con la CDF, el cual tenía como propósito:

Fortalecer los procesos de producción y comercialización a pequeños productores hortofrutícolas, mediante implementación de 1.000 unidades productivas sostenibles.

Implementar paquetes tecnológicos y BPA sobre cuatro líneas agrícolas de sandía, melón, tomate, y pimentón bajo el uso eficiente y ahorro de agua mediante la instalación de sistema de riego por goteo.

Fortalecer planes de negocio y mercado a cada uno de los renglones productivos que el pequeño productor desarrolle. Capacitar, formalizar y fortalecer las asociaciones de pequeños productores hortofrutícolas.

Diseñar e implementar plataforma informativa de gestión comercialización, asociatividad, empresarización y crediticia.

Expusieron que, para desarrollarlo, la CDF los vinculó mediante un contrato verbal de trabajo celebrado en el Municipio de San Juan del Cesar. Además, relataron que debían cumplir con un horario de 6:00 a.m. hasta las 6:00 p.m. de lunes a viernes y los sábados de 7:00 a.m. a 12:00 a.m., ejerciendo en los siguientes cargos:

Demandantes	Extremos temporales		Cargo	Salario devengado
	Inicio	Final		
Alberto José Tapia Batista	16 de julio de 2016	21 de julio de 2017	Auxiliar de taller	\$2.000.000
Jamer Johan De Armas Mindiola	26 de abril de 2016	28 de febrero de 2018	Técnico Agropecuario	\$2.000.000
Eucario José Gil Bolaño	03 de marzo de 2017	30 de septiembre de 2017	Auxiliar de taller	\$900.000
Luz Stella Pineda Ricardo	17 de mayo de 2016	28 de Julio de 2017	Asistente Administrativo	\$1.500.000

Sostuvieron que las labores desempeñadas fueron en pro del Convenio de Cooperación Internacional n.º 0995 de 2015 celebrado entre el Ministerio y la OEI, a los cuales

debían reportarse a través de informes mensuales entregados a los supervisores que eran enviados por ellos.

Señalaron que, de manera unilateral y sin justa causa, la CDF terminó los contratos de trabajo, sin que les pagaran las prestaciones sociales debidas. Por último, advirtieron que presentaron las reclamaciones administrativas ante el Ministerio y la OEI, en cuyas respuestas les informaron los objetivos y funciones de ambas entidades y que habían excluido cualquier tipo de responsabilidad solidaria en el convenio celebrado.

En proveído del 7 de noviembre de 2019, el Juzgado Laboral del Circuito San Juan del Cesar acumuló los procesos incoados por los actores.

Al contestar las demandas, el Ministerio rechazó las pretensiones. En cuanto a los hechos, aceptó la celebración del Convenio de Cooperación Internacional n.º 20150995 suscrito con la OEI y afirmó que no le constaban los demás.

Explicó que la CDF era una entidad independiente con autonomía administrativa y financiera, por lo que no era responsable de sus supuestas acciones u omisiones. Además, indicó que no aplicaba lo dispuesto en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, pues no actuó en calidad de contratista ni ejecutaba a su nombre ninguna labor u obra que le beneficiara.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la relación laboral, prescripción y cobro de lo no debido por inexistencia de la obligación (f.ºs 3 a 65 del c. del juzgado).

La OEI también rechazó la prosperidad de las pretensiones. En cuanto a los hechos, aceptó la celebración del convenio, la suscripción del contrato de asociación n.º 024 de 2015 y la reclamación administrativa. Sobre los demás, afirmó que no le constaban.

Sostuvo que no era responsable de la supuesta contratación que la CDF hubiese efectuado con los demandantes. Además, explicó que los convenios son una forma de gestión conjunta con la que las entidades estatales lograban alcanzar objetivos comunes, por lo que era un negocio jurídico donde las obligaciones eran de cada parte.

Alegó las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de contrato laboral, excepción de cobro de lo no debido por inexistencia de la relación laboral, falta de jurisdicción y de competencia (f.ºs 96 a 103 del c. del Juzgado).

Además, solicitó el llamamiento en garantía de Seguros del Estado S.A., con fundamento en la póliza de cumplimiento constituida a raíz del convenio de asociación suscrito con la CDF.

En proveído de 2 de septiembre de 2019, el juzgado admitió el llamamiento en garantía de la aseguradora (f.º 166 del d. del juzgado). Al contestar las demandas, la llamada en garantía se opuso a sus pretensiones y manifestó que no le constaban los hechos, salvo la suscripción del contrato n.º 024 de 2015.

Alegó las excepciones de inexistencia de relación laboral y obligación de indemnizar, y solidaridad respecto a la OEI (f.ºs. 179 a 180 del c. del Juzgado).

Aceptó los hechos del llamamiento en garantía y propuso las excepciones que denominó *«imposibilidad jurídica para afectar la póliza de seguro de cumplimiento, [...] límite de cobertura y sublímites pactados y las vigencias contratadas [...] y las demás exclusiones de amparo expresamente previstas en las condiciones generales y particulares de la póliza invocada»*.

En proveído del 8 de abril de 2019, el Juzgado le asignó curador *ad litem* a la CDF, quién se opuso a las pretensiones y afirmó que no le constaban los hechos, salvo por las peticiones radicadas por los demandantes. Elevó la excepción de buena fe (f.º 157 del c. del Juzgado).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar resolvió, mediante fallo del 14 de octubre de 2020, (f.ºs 208 a 210 del c. del Juzgado):

PRIMERO: DECLARAR que entre los demandantes JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA Y LUZ STELLA PINEDA RICARDO y la fundación CONSERVACION [sic] Y DESARROLLO FORESTAL, existieron sendos contratos de trabajo, conforme lo manifestado en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR a la demandada CONSERVACION [sic] Y DESARROLLO FORESTAL a cancelar a los DEMANDANTES JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA Y LUZ STELLA PINEDA RICARDO, las sumas de dinero por los siguientes conceptos: A JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA: a) Por Cesantías, \$3.416.667.00. b) Por intereses de Cesantías \$700.416.00. e) Por Primas de servicios, \$3.416.667.00. d) Por vacaciones \$1.708.333,00. e) Por salarios \$6.000.000. A LUZ STELLA PINEDA RICARDO: a) Por Cesantías, \$2.054.167.00. b) Por intereses de Cesantías \$337.568.00. e) Por Primas de servicios, \$2.054.167.00. d) Por vacaciones \$1.027.083,00. DECLARAR la ineficacia de la terminación de los contratos de trabajo y consecuentemente condenar a la demandada CONSERVACION [sic] Y DESARROLLO FORESTAL a pagar a los actores JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA Y LUZ STELLA PINEDA RICARDO un día de salario diario contados a partir del 10 de octubre de 2017, hasta tanto se verifique la cancelación de los aportes por seguridad social y parafiscalidad correspondientes a los últimos meses de labores de los trabajadores, así: A JAMER JOHAN DE ARMAS \$66.666 diarios y a LUZ STELLA PINEDA \$50.000 diarios.

TERCERO: DECLARAR que EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL es solidariamente responsable de las obligaciones que la demandada CONSERVACION [sic] Y DESARROLLO FORESTAL tiene para con los demandantes JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA Y LUZ STELLA PINEDA RICARDO.

CUARTO: ABSOLVER a la OEI y a SEGUROS DEL ESTADO de todas y cada una de las pretensiones formuladas por todos los demandantes; y a los demandados CONSERVACION [sic] Y DESARROLLO FORESTAL Y MINISTERIO DE AGRICULTURA de todas las pretensiones formuladas por los demandantes ALBERTO JOSÉ TAPIA BATISTA y EUCARIO JOSÉ GIL BOLAÑO.

QUINTO: Declarar probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la obligación, presentadas por el apoderado de la OEI y la de imposibilidad de afectar la póliza de seguros propuesta por el llamado en garantía; probada la de inexistencia de la relación laboral propuesta por el apoderado del Ministerio de Agricultura en las contestaciones de las demandas de ALBERTO JOSÉ TAPIA y EUCARIO JOSÉ GIL y no probadas las presentadas en los

demás procesos.

SEXTO: Costas a cargo de los demandados CONSERVACION Y DESARROLLO FORESTAL Y MINISTERIO DE AGRICULTURA y a favor de JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA Y LUZ STELLA PINEDO; y a cargo de los demandantes ALBERTO JOSÉ TAPIA Y EUCARIO GIL BOLAÑO y a favor de los demandados.

SÉPTIMO: Se fijan agencias en derecho a favor de los demandantes JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA Y LUZ STELLA PINEDA RICARDO y contra los demandados CONSERVACION Y DESARROLLO FORESTAL, EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, en la suma de: \$6.167.561 para JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA y \$4.208.608 para LUZ STELLA PINEDA RICARDO; y a favor de los demandados y a cargo de los demandantes ALBERTO JOSÉ TAPIA Y EUCARIO GIL BOLAÑO en la suma de \$877.803 a cada uno.

OCTAVO: Remítase el expediente al Tribunal Superior de este distrito judicial para que se resuelva el grado jurisdiccional de consulta, tanto por la sentencia adversa a los demandantes ALBERTO JOSÉ TAPIA BATISTA Y EUCARIO GIL BOLAÑO, como por la adversa al MINISTERIO DE AGRICULTURA.
[...]

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

En grado jurisdiccional de consulta a favor de los demandantes Alberto José Tapia Batista y Eucario Gil Bolaño, así como del Ministerio de Agricultura, y al resolver los recursos de apelación presentados por ellos, la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, confirmó la sentencia proferida en primera instancia, mediante fallo del 27 de enero de 2022 (f.ºs 65 a 82 del c. del Tribunal).

Definió que el problema jurídico consistía en «[...] *determinar si se dieron los presupuestos para la existencia de un contrato de trabajo entre los demandantes y la demandada principal Conservación y Desarrollo Forestal, en consecuencia,*

si el Ministerio de Agricultura es solidariamente responsable de las acreencias laborales de los demandantes».

Explicó que era necesario identificar el cumplimiento de los tres elementos esenciales señalados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, cuya carga probatoria estaba impuesta a la parte que alegaba el derecho, de conformidad con el artículo 167 del Código General del Proceso, por expresa remisión del 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Consideró que los testigos Ulises Guerra y Hoklan Gámez fueron consistentes sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que los demandantes Jamer Johan de Armas y Luz Stella Pineda desarrollaron sus funciones, desde el 15 de enero y 17 de mayo de 2016, respectivamente, hasta el 30 de septiembre de 2017. Por lo tanto, consideró que la prueba testimonial le otorgó la convicción suficiente para confirmar la existencia del vínculo laboral con la empresa CDF.

Por el contrario, estimó que no se concluía lo mismo con los otros demandantes Alberto José Tapia y Eucario José Gil, pues «*el testigo*» fue impreciso en torno a la fecha de inicio de las relaciones laborales y como quiera que no aportaron más pruebas, no podía determinarla con exactitud.

En esa medida, sostuvo que aun cuando tenían a su favor la presunción establecida en el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo, ello no los relevaba del deber de

probar los extremos temporales, supuesto sin el cual no era posible declarar la existencia de un contrato de trabajo. En consecuencia, ratificó el fallo proferido en ese aspecto.

En lo que interesa al recurso extraordinario, expuso que el Ministerio apeló la declaratoria de solidaridad por las siguientes razones: (i) la CDF no actuó en calidad de contratista del Ministerio ni ejecutó a su nombre labor alguna; (ii) en sus funciones no se encontraba la contratación de personal, ni el pago de salarios y prestaciones sociales; y (iii) no ejerció vínculo de subordinación alguno hacia los demandantes, ni sostuvo una relación contractual con la fundación CDF, pues se ciñó a supervisar exclusivamente la ejecución técnica y financiera del Plan Operativo del Convenio de Cooperación Internacional n.º 20150995.

Procedió a explicar que la solidaridad contenida en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo aplicaba con la confluencia de tres elementos: i) la existencia del vínculo contractual entre el empleado y beneficiario; ii) el contrato de trabajo entre las demandantes y el contratista del beneficiario; y iii) que la labor ejecutada por el trabajador fuese de aquellas contratadas por el beneficiario y correspondiera a las actividades normales de la empresa o negocio de éste.

Definió que no estaba en discusión el CCI n.º 20150995 suscrito por el Ministerio y la OEI, cuya vigencia iba hasta el 31 de diciembre de 2016, pero fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2017; y que su objeto era *«aunar esfuerzos técnicos,*

administrativos y financieros entre las partes para contribuir al fortalecimiento del sector agropecuario en aspectos de producción, comercialización y sostenibilidad, potencializando el capital humano y las capacidades productivas y económicas de los pequeños productores rurales». Además, destacó las siguientes obligaciones específicas que en el CCI se individualizaron así:

Cláusula cuarta: Obligaciones específicas de la OEI	Cláusula sexta: Obligaciones específicas del Ministerio
Aportar para la ejecución del convenio la suma de 12.500.000.000 en bienes y servicios.	Elaborar con la OEI el plan operativo para la aprobación del comité administrativo del convenio.
Ejecutar el convenio en la región Caribe, la región del Eje Cafetero, región Centro-oriente, región Sur de Colombia y región sur occidental.	Aportar los recursos financieros programados para el desarrollo del convenio y girarlos a la OEI.
Apoyar la estrategia de coordinación regional propiciando la participación de las regiones en la oferta institucional.	Disponer del apoyo necesario al Convenio a través de sus profesionales o contratistas.
Apoyar en la estructuración de los proyectos acorde con las líneas productivas definidas.	Prestar la debida colaboración a la OEI mediante el suministro de información inherente al convenio.
Ejecutar las actividades estratégicas de socialización y concertación en el territorio.	Orientar de acuerdo con los lineamientos de la política agropecuaria, las acciones a adelantarse en el marco del convenio.
Adelantar el acompañamiento técnico en la ejecución de los proyectos productivos rurales definidos por el Ministerio.	

Precisó que, como consecuencia de ese convenio, la OEI y la CDF celebraron el contrato de asociación n.º 024 de 2015, el cual no fue aportado al expediente, pero sí admitido

por la OEI al contestar los hechos segundos de las demandas, en donde confesó que sí lo suscribió para la ejecución del proyecto denominado:

Fortalecimiento de las capacidades productivas hortofrutícolas a 1000 pequeños productores de los municipios de Riohacha, Barrancas, Fonseca, Distracción, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita, La Jagua del Pilar y Dibulla en el departamento de la Guajira, como alternativa de reconversión productiva, mediante el uso de prácticas sostenibles ambientalmente para contribuir a la mitigación del cambio climático.

Con base en ello, señaló que la OEI actuó como el ejecutor del convenio y, por tanto, no era el beneficiario directo del mismo, pues sus funciones se circunscribían a la cooperación con los estados miembros en actividades científicas y culturales, lo cual no coincidían con las desplegadas por la CDF, el cual era promover el uso adecuado de los recursos naturales y de medio ambiente. Por lo tanto, como eran labores ajenas al giro normal de las actividades ejercidas por la entidad, determinó que no existía solidaridad entre las mismas, tal como el juez de primera instancia lo aseveró.

Sin embargo, estableció que no ocurría lo mismo respecto del Ministerio, dado que su objeto social no era extraño a las labores ejecutadas en el contrato que celebró la OEI con la CDF, en tanto la ley le atribuyó *«velar por el uso productivo del suelo y cultivos forestales con fines comerciales»*. Bajo ese entendido concluyó:

En este orden de ideas, para la Sala el objeto desarrollado en el contrato de prestación de servicios celebrado por la OEI con la Fundación CDF tiene relación con las labores normales

desarrolladas por el Ministerio de Agricultura, entidad que, mediante un convenio de cooperación, delegó en la OEI la responsabilidad de ejecutar el convenio para la prestación de un servicio que era de su competencia, como suprema autoridad en el campo agrícola del país, y, en tal virtud, se contrató a la fundación CDF, quien finalmente vinculó a los demandantes. Estos últimos desarrollaban funciones en beneficio de la política agrícola promovida por la entidad oficial, tales como: construir casas mallas para la siembra y cultivo de frutas y hortalizas, asistencia técnica de cultivos, etc.; pues las funciones de la demandante LUZ ESTELLA PINEDA “Asistente administrativo” consistía en “hacer los informes mensuales de cuantas casas mallas se construían y cuantos cultivos se realizaban en cada casa malla mensual” y JAMER DE ARMAS “Técnico agropecuario” sus funciones eran “construcción de casas mallas, supervisar el sistema de riego, de campo, entrega de materiales, pedidos de insumos, pedidos de materiales de construcción de las casas mallas, supervisar las labores de las cuadrillas y coordinación de las mimas, asistencia técnica de los cultivos de tomate, pimentón, frijol entre otras.

IV. RECURSO DE CASACIÓN

Interpuesto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, concedido por el Tribunal únicamente respecto de Jamer Johan De Armas Mindiola, y admitido por la Corte, se procede a resolver.

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Pretende el Ministerio que la Corte case la sentencia recurrida, para que, en sede de instancia, revoque los numerales tercero y cuarto del fallo de primera instancia en el sentido que lo declaró solidariamente responsable y, en su lugar, lo absuelva.

Con tal propósito formula tres cargos, por la causal primera de casación, que solo son replicados por Seguros del Estado S.A.

VI. CARGO PRIMERO

Acusa la sentencia recurrida de la siguiente forma:

[...] por la vía indirecta, en la modalidad de aplicación indebida, del artículo 34 del CST, modificado por el 3º del Decreto 2351 de 1965, en relación con el 1º, 2º, 9º, 14, 18, 19, 20, 21, 27, 28, 57, 64, 65, 127, modificado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990; 134, 138, 139, 140, 186, 187, 189, 193, 198, 249, 253, 259, 306, 308 y 340 del CST; artículos 1568, 1572 y 1577 del Código Civil, y 1, 25 y 53 de la CP.

Le atribuye al Tribunal la comisión de los siguientes errores de hecho:

A. Dar por no demostrado, estándolo, que la prestación de los servicios efectuados por la entidad Conservación y Desarrollo Forestal – CDF y las labores ejecutadas por los demandantes Jamer Johan de Armas Mindiola y Luz Stella Pineda Ricardo, en favor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, hacen parte del giro ordinario de las actividades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

B.- No dar por probado, estándolo, que la presunta solidaridad los demandantes Jamer Johan de Armas Mindiola y Luz Stella Pineda Ricardo, se predica es respecto de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, y no del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Acusa la indebida apreciación del Convenio de Cooperación Internacional n.º 20150995 y la no apreciación del Contrato de Asociación n.º 024 de 2015.

Explica que el acuerdo celebrado con la OEI corresponde a un convenio de cooperación, en el cual ambas

entidades aunaron esfuerzos para llevar a cabo la ejecución del proyecto presentado por el contratista y que tiene como finalidad mejorar las capacidades productivas de los pequeños productores rurales; siendo la OEI autónoma en su ejecución.

Indica que se encargó exclusivamente de supervisar la ejecución técnica y financiera de las actividades establecidas en el Plan Operativo del Convenio. Además, reprocha que el Tribunal no consideró que allí se determinó que no es responsable de las obligaciones derivadas de relaciones laborales generadas con personas naturales o jurídicas, vinculadas a cualquier título por la OEI; como en este caso lo fue la CDF, que vinculó informalmente a los demandantes. Como fundamento de lo dicho, cita la cláusula décima cuarta que dispuso:

NO VINCULACIÓN LABORAL: El presente Convenio no genera relación laboral alguna entre las partes, así mismo, el personal que emplee la OEI para la ejecución de las actividades objeto del mismo.

PARÁGRAFO PRIMERO - Se deja expresamente establecido que compete de manera exclusiva a la OEI la responsabilidad del personal que vincule para la ejecución del presente Convenio y por las prestaciones laborales correspondientes, si las hubiere. En consecuencia, EL MINISTERIO no adquiere por este concepto responsabilidad alguna.

Refiere que el Tribunal dejó de apreciar el Contrato Nro. 024 de 2015 suscrito entre la OEI y la CDF, del cual se desprende de forma evidente que el Ministerio no fue quien lo suscribió y, por lo tanto, no es responsable de las obligaciones inherentes a los contratos celebrados autónomamente por la OEI.

Por último, resalta que las funciones y estructura del Ministerio se encuentran en el Decreto 1985 de 2013, entre las cuales no figura la contratación de personal, ni mucho menos, el pago adeudado sobre salarios dejados de percibir, prestaciones sociales y demás emolumentos que pretenden los demandantes.

VII. RÉPLICA DE SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Manifiesta que la actuación del juzgador de alzada fue correcta en torno a la aplicación de la figura establecida en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, como quiera que los demandantes desarrollaron labores de campo dentro del objeto del Contrato de Asociación n.º 024 de 2015 celebrado entre la OEI y la CDF, el cual fue suscrito para cumplir con las obligaciones plasmadas en el Convenio de Cooperación Internacional.

Estima que no es procedente someter a discusión una eventual responsabilidad solidaria en cabeza de la OEI, de conformidad con el principio de consonancia, pues ese punto de la sentencia de primera instancia quedó incólume.

VIII. CONSIDERACIONES

El problema jurídico planteado en el recurso consiste en determinar si el Tribunal se equivocó al declarar responsable solidariamente al Ministerio, respecto de las condenas impuestas a favor del demandante Jamer Johan de Armas Mindiola.

Con el fin de resolverlo, la Sala reiterará brevemente lo que ha definido sobre la figura de la solidaridad estipulada en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo y, con base en ello, procederá a solucionar el caso concreto.

- **Acerca de la responsabilidad solidaria contenida en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo**

La solidaridad en el régimen laboral se refiere a la especial responsabilidad que puede existir entre el contratante de un servicio o de una obra determinada, respecto de las acreencias laborales que su contratista adeude a su propio personal.

Es requisito de esta figura que exista un vínculo donde este último asume con autonomía técnica, administrativa y financiera el desarrollo del encargo, mediante sus propios recursos y empleados, bajo su cuenta y riesgo. Así lo establece la norma en cita:

Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos [empleadores] y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficio de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.

Teniendo en cuenta lo anterior, supone la existencia de un encargo al contratista, esto es, el desarrollo de un servicio o la realización de una obra y, además, que las actividades entre el contratante o dueño de la obra y la contratista sean afines, similares, conexas o complementarias. Así lo dijo la Corte en la providencia CSJ SL3774-2021:

Recuérdese que en los términos del artículo 34 del CST, son dos los requisitos para que proceda la solidaridad del contratante frente a su contratista, a saber: ser beneficiario de la obra o del servicio contratado y, que las actividades ejecutadas por la contratista a favor de la contratante no se traten de labores extrañas a las actividades normales de esta última (CSJ SL3718-2020)

Al respecto, la Sala ha reiterado que las actividades contratadas deben ser afines con las labores propias y ordinarias de la parte contratante; y que no cualquier actividad desarrollada por el contratista o el trabajador puede generar el pago solidario de las obligaciones laborales.

También se ha dispuesto que tiene como objetivo esencial garantizar la protección de los trabajadores en lo atinente al reconocimiento y pago efectivo de las acreencias laborales a su cargo, producto de la contratación que efectúe el beneficiario o dueño de la obra con un contratista para la realización o prestación de una obra o servicio determinado.

De esa forma se evita el fraude a los trabajadores y sus derechos mediante la constitución de empleadores con menos capacidad económica o con negligente actuar que impida la efectiva realización de las acreencias laborales de aquellos. En sentencias CSJ SL, 26 sep. 2000, rad. 14038 y CSJ SL, 1 mar. 2010, rad. 35864, entre otras, la Sala sostuvo:

[...] el legislador, con el sentido proteccionista que corresponde al

derecho laboral, previendo la posibilidad de que el contrato por las grandes empresas, como vehículo que les sirva para evadir las obligaciones sociales, y dada la frecuencia con que los pequeños contratistas independientes caen en la insolvencia o carecen de la responsabilidad necesaria, sin desconocer el principio de que el beneficiario de la obra no es en caso alguno el sujeto patronal, estableció expresamente, a favor exclusivo de los trabajadores, la responsabilidad solidaria del contratista y del beneficiario por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que puedan tener derecho, sin perjuicio de que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o repita con él lo pagado a esos trabajadores.

Con el fin de aplicar la norma, debe agotarse un análisis eminentemente fáctico, como quiera que deben concurrir ciertas situaciones a las que es necesario imprimirles una valoración jurídica, de forma que se suplan las previsiones de la citada norma legal.

El fallador de instancia debe comenzar por verificar: (i) la existencia de una relación laboral entre el trabajador que presta su servicio y el contratista independiente; (ii) el vínculo entre esta última y la persona natural o jurídica que se beneficia de la actividad y; (iii) la relación de causalidad entre los dos vínculos o contratos realizados con anterioridad.

Cumplido lo anterior, el análisis jurídico que ha de acompañar dichas conclusiones fácticas, debe definir si la sociedad que funge como contratista desarrolla actividades que son del resorte o propias a las de quien es beneficiario de la obra o servicio contratado.

Conviene aclarar que la solidaridad no surge del hecho que las labores del contratista independiente sean idénticas a las del dueño o beneficiario de la obra, pues tampoco es

cualquier actividad la que permite el nacimiento de aquel fenómeno jurídico. Así quedó planteado, además, en la sentencia CSJ SL7789-2016 cuando afirmó:

No se trata en absoluto de que el verdadero empleador (contratista independiente) cumpla idénticas labores a las que desarrolla quien recibe el beneficio de la obra, pero tampoco que cualquier labor desarrollada por éste pueda generar el pago solidario de las obligaciones laborales. En los términos del artículo 34 del C.S.T. es preciso que las tareas coincidan en el fin o propósito que buscan empresario y contratista; en otras palabras, que sean afines.

De manera que el simple hecho de atender una necesidad del beneficiario del servicio no es suficiente para consolidar la responsabilidad solidaria, como quiera que resulta consustancial a dicha relación de responsabilidad el hecho de que la actividad desplegada por el contratista que suple una necesidad del «*dueño de la obra*», suponga que sean intrínsecamente «*normales de su empresa o negocio*» o lo que es lo mismo, del giro ordinario de su objeto social.

En ese orden de ideas, la solidaridad depende de que la actividad ejecutada por el contratista independiente cubra una necesidad propia del beneficiario, lo cual, en este evento, será estudiado por la Sala mediante la revisión de las pruebas documentales enumeradas en el cargo.

- **Caso concreto**

El Tribunal confirmó la sentencia de primera instancia en la que se declaró que los demandantes Jamer Johan de Armas Mindiola y Luz Stella Pineda Ricardo estuvieron

vinculados laboralmente con la entidad CDF y a causa de ello, resultaba obligada al pago de las acreencias laborales y las prestaciones sociales adeudadas.

Descartó la responsabilidad solidaria demandada respecto de la OEI, al estimar que las labores desarrolladas por los demandantes, en el marco del Convenio de Asociación n.º 024 de 2015, eran ajenas a los objetivos que, a su vez, la OEI y el Ministerio pactaron en el Convenio de Cooperación Internacional n.º 0995, así como extrañas a las funciones propias de un órgano internacional de cooperación multilateral entre países iberoamericanos.

Por el contrario, le asignó la responsabilidad al Ministerio por considerarlo el beneficiario directo de la obra contratada por la CDF y la OEI, en cumplimiento del convenio de cooperación mencionado, cuyo objeto sí guarda relación con las funciones designadas por la ley como el ente encargado de la política agraria, agropecuaria y de desarrollo rural del país.

Por su parte, la cartera ministerial sostiene que el Tribunal erró en ese particular, en la medida que la entidad demandada no actuó en calidad de contratista, ni ejecutó alguna labor u obra que le beneficie. Además, aduce que entre sus funciones no figura la contratación de personal, ni el pago sobre salarios dejados de percibir, prestaciones sociales y demás emolumentos que pretende el actor.

También trae a colación el hecho de que no suscribió el

convenio derivado con la CDF, sino que lo hizo la OEI y, por lo tanto, no es responsable de las obligaciones que surjan a causa de los vínculos celebrados autónomamente por esa organización. En el anterior contexto acusa como indebidamente apreciado el Convenio de Cooperación Internacional n.º 20150995 (pdf n.º 5 del c. del Juzgado) y como no valorado el Contrato de Asociación n.º 024 de 2015.

Sobre el Convenio de Cooperación Internacional, la Sala observa que en la cláusula primera se consagró su objeto así: *«Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre las partes, para contribuir al fortalecimiento del sector agropecuario en aspectos de producción, comercialización y sostenibilidad, potencializando el capital humano y las capacidades productivas y económicas de los pequeños productores rurales».*

De conformidad con la cláusula tercera, la dirección, operación y evaluación del Plan Operativo del Convenio estuvo a cargo de un Comité Administrativo, integrado por el director de Cadenas Agrícolas y Forestales, el director de Capacidades productivas y Generación de Ingresos, quien lo presidió, el director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas y el Representante Legal de la OEI, o sus respectivos delegados, es decir, con mayoría representada por el Ministerio.

Para su formulación se tuvo en consideración los objetivos estipulados en el artículo 1.º del Decreto 1985 de 2013 *«Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de*

Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias». Además, se relacionan algunas de las funciones dispuestas en el artículo 15 *íbidem*, en cabeza de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos de esa cartera ministerial:

[...] **2. Diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo** de las capacidades productivas y generación de ingresos focalizados en las poblaciones rurales más vulnerables. 3. Proponer normas, instrumentos que permitan el desarrollo de las capacidades productivas y la generación de ingresos. [...] 5. Diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos, relacionados con el desarrollo de las capacidades productivas y la generación de ingresos, para la población rural, teniendo en cuenta el enfoque diferencial, y las características de población rural vulnerable, tales como, mujer y joven rural, desplazados, víctimas del conflicto y el relevo generacional. 6. **Contribuir, en el marco de sus competencias, en el diseño e implementación de los programas de desarrollo rural, con enfoque territorial.** [...] 8. **Consolidar y orientar los proyectos productivos de los pobladores rurales**, de acuerdo con el potencial productivo del territorio y las oportunidades de mercado. [...] 12. **Proponer e implementar mecanismos y estrategias** para contribuir al fortalecimiento de las asociaciones campesinas o de pequeños productores, así como la cooperación entre éstas y las entidades del sector, para el desarrollo de las capacidades productivas y la generación de ingresos (Subraya la Sala).

De conformidad con la cláusula segunda del convenio, el Plan Operativo fue diseñado por el Comité Administrativo, en conjunto con la supervisión técnica y financiera a cargo del Comité Supervisor, en los cuales se encontraban funcionarios del Ministerio.

De lo expuesto, resulta evidente que el convenio se celebró para dar cumplimiento a los objetivos y funciones estipulados en los artículos 2.º y 3.º del Decreto 1985 de 2013 *«Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones*

de sus dependencias», los cuales, a grandes rasgos, giran en torno al diseño de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal.

Precisamente, la suscripción del convenio internacional fue la justificación para la celebración del contrato de asociación n.º 024 de 2015 entre la OEI y la CDF, - también acusado por la censura-, siendo el primero una acción institucional desplegada para perseguir los objetivos que el artículo 1.º del Decreto 1985 de 2013 le encarga y que, en ejercicio de sus funciones, delegó a la OEI la ejecución operativa de este particular. La norma en cita expresa:

1) Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

2) Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del País (subraya la Sala).

Sin embargo, contrario a lo que consideró el Tribunal, ello no se traduce automáticamente en que sea responsable de forma solidaria, dado que en sus atribuciones constitucionales y legales no se encuentra la ejecución directa de los proyectos que defina en función de la política pública de desarrollo rural que fija, ni mucho menos se avizora que sea el encargado de la explotación económica del sector agropecuario y pesquero.

Como se dijo en el anterior acápite, lo cierto es que no basta con que la actividad desarrollada por el contratista independiente cubra una necesidad propia del beneficiario, sino que se requiere que la labor constituya una función normalmente desarrollada por éste (CSJ SL7789-2016).

En particular, el ministerio diseña, formula, dirige, coordina y evalúa la política pública relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal, pero no asume la gestión operativa de los proyectos que de ella se deriven. En este caso, se adjudicó la obligación general *de* exigir la ejecución del objeto contractual y velar por el cumplimiento del convenio, lo que se acompasa con su distribución propia de competencias legales.

Así también lo dictaminó esta Corporación en la sentencia CSJ SL3774-2021, al decidir un caso de similares características a las aquí presentadas:

Convenio interadministrativo 929 de 2008 (f.º 23 a 31)

El referido acuerdo fue suscrito por la ministra de Educación Nacional y la presidente del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Icetex, con el propósito de constituir un fondo de administración denominado «Fomento a la Atención Integral de la Primera Infancia» para: [...] subsidiar la atención integral a los niños y niñas menores de cinco años y/o hasta su ingreso al grado obligatorio de transición, mediante modalidades de atención que sean ofertadas por prestadores de servicio que hayan sido habilitados en el banco de oferentes del servicio de atención integral de primera infancia del Ministerio de Educación Nacional y que resulten seleccionados para la contratación de acuerdo con lo establecido en el reglamento operativo del fondo, en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006- código de Infancia y adolescencia. Parágrafo: El número de años de atención subsidiada, dependerá de la edad del beneficiario en el entendido que al cumplir cinco años de edad,

deberán ingresar al grado de transición y ser asumidos por el Sistema Público Educativo.

La contratación se sustentó, entre otras consideraciones, en que el artículo 7.º de la Ley 1098 de 2009 (Código de la Infancia y la Adolescencia) obliga a los niveles nacional, distrital y municipal a tener una política pública prioritaria en materia de infancia y adolescencia; y en que el Gobierno Nacional, a través del «Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 Estado Comunitario Desarrollo para Todos», se propuso como meta la atención integral (cuidado, nutrición y educación inicial) de por lo menos 400.000 niños en el cuatrienio (f.º 24).

En esa medida, es dable colegir que el objeto del convenio se enmarca en las competencias generales a cargo de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, toda vez que pretende ejecutar una política pública del ramo, lo cual le compete en los términos el artículo 208 de la Constitución Política, que establece:

[...]

Las competencias de la Nación están señaladas en el artículo 5.º, el cual tiene 23 numerales y, en ninguno de ellos figura la prestación del servicio, por cuanto tales funciones están armonizadas con las de la Ley 115 de 1994 y, de conformidad con lo establecido en los artículos 6.º y 7.º de la Ley 715 de 2001, tal actividad se encuentra en cabeza de los Departamentos y los Municipios [....]

Así las cosas, contrario a lo concluido por el Tribunal, la atención integral de la primera infancia no es una tarea propia de las actividades, funciones y competencias de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, porque, como ya se explicó ampliamente, ésta no presta servicios, sino que sus funciones corresponden a un nivel de planificación, asesoramiento, financiación, regulación, vigilancia y control, en estricto apego a lo dispuesto por las leyes que regulan la materia.

Convenio 44025 de 2009 (f.º 32)

[...]

Precisado lo anterior, la Sala advierte que en el contexto de la explicación dada respecto del Convenio n.º 929 de 2008, a la vez fuente y origen del que ahora se analiza, resulta equivocado el razonamiento del Tribunal respecto de su valoración, pues si bien, en principio derivó de él algo que acredita, esto es, que la empleadora de la demandante celebró un contrato con la Nación – Ministerio de Educación Nacional para prestar el servicio de atención integral a la primera infancia, concluyó de manera ostensiblemente errada que la actividad contratada con la señora Fuentes Bermúdez hacía parte de las «funciones» propias de la entidad recurrente, lo cual, como se ha demostrado, no es cierto a la luz de la normativa que les sirvió de fundamento a los dos acuerdos acusados.

[...]

Siendo ello así, se equivocó el Tribunal al encontrar acreditada la responsabilidad solidaria de la hoy recurrente frente a las obligaciones laborales surgidas a favor de la demandante en instancias, pues la tarea que ella desempeñó resulta ajena a las actividades, funciones y competencias de esta entidad.

En esa misma línea, el contrato de asociación n.º 024 de 2015 fue acusado por la censura como no apreciado por el Tribunal; como quiera que el documento no fue aportado al expediente, en las instancias se tuvo por demostrada su existencia, pues ambas partes ratificaron su suscripción, tanto en las respectivas demandas, y en sus contestaciones.

Al respecto, el argumento de la censura se centra en que no es procedente endilgarle alguna responsabilidad, pues de ahí se extrae que no suscribió el vínculo contractual con la CDF.

En efecto, con esa omisión el Tribunal desconoció que la figura de la responsabilidad solidaria exige la efectiva verificación de que las actividades contratadas por el dueño de la obra no sean ajenas al giro ordinario de sus negocios, tanto en la actividad específica desarrollada por el trabajador, como en el objeto social del contratista y del beneficiario.

De forma tal que resulta evidente el error ostensible y evidente del *ad quem* al no establecer que el objeto contratado era ajeno a las funciones propias del Ministerio, y que, por lo tanto, estaba llamado a asumir la solidaridad en el pago de la condena impuesta.

Así las cosas, el ataque de la recurrente resulta suficiente para quebrar la providencia atacada, únicamente, respecto de la responsabilidad solidaria que le atañe. Por todo lo expuesto, prospera el recurso según se presentó.

Sin costas, dado que la demanda salió avante.

IX. SENTENCIA DE INSTANCIA

Los argumentos desarrollados en sede de casación son suficientes para fundar la sentencia que en esta instancia corresponde, se itera, en el sentido de absolver a La Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de las pretensiones incoadas por el demandante Jamer Johan de Armas Mindiola.

Por lo tanto, se revocará el numeral tercero de la sentencia proferida el 14 de octubre de 2020 por el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar – Guajira.

Del mismo modo, se modificarán los numerales sexto y séptimo de dicha decisión, solo con el fin de precisar que se imponen costas en las instancias al demandante Jamer Johan de Armas en favor del Ministerio accionado. Las de los demás sujetos procesales quedan en firme.

X. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre

de la República y por autoridad de la ley, **CASA** la sentencia dictada el 27 de enero de 2022 por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, en el interior del proceso ordinario laboral seguido por **ALBERTO JOSÉ TAPIA BATISTA, EUCARIO JOSÉ GIL BOLAÑO, JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA Y LUZ STELLA PINEDA RICARDO** contra **CONSERVACIÓN Y DESARROLLO FORESTAL – CDF, LA NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, como llamada en garantía y la **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA – OEI**, en cuanto confirmó el numeral tercero de la sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar, el 14 de octubre de 2020. No la casa en lo demás.

En sede de instancia, resuelve:

PRIMERO. REVOCAR el numeral tercero de la sentencia proferida el 14 de octubre de 2020 por el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar – Guajira y, en su lugar, absolver a La Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. MODIFICAR los numerales sexto y séptimo de la sentencia proferida el 14 de octubre de 2020 por el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar – Guajira. En su lugar, condenar, únicamente, al demandante **JAMER JOHAN DE ARMAS MINDIOLA** al pago de las costas

de las instancias en favor de **LA NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.**

Sin costas en casación.

Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Firmado electrónicamente por:



MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO
Presidenta de la Sala



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ
Salvamento de voto



CLARA INÉS LÓPEZ DÁVILA



OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: A74741EA7BC1064215194BF9FBBD56B7932188975070F4141BA6C52DA5854AA8

Documento generado en 2024-07-30