



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., 12 de octubre de 2017

Expediente No.	520012333000 201400307 01 (3445 – 2015)
Medio de Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Blanca Lilia Torres
Demandado:	Municipio de Linares (Nariño)
Trámite:	Ley 1437 de 2011
Asunto:	Excepción de prescripción

La Sala decide¹ el recurso de apelación que la parte demandante presentó contra la decisión de 13 de julio de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño por medio de la cual se declaró probada la excepción de prescripción extintiva del derecho.

A n t e c e d e n t e s

¹ El proceso ingresó al Despacho el 19 de septiembre de 2015 (fl. 156).

La señora Blanca Lilia Torres a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 presenta demanda contra el municipio de Linares – Nariño, con la finalidad de obtener la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio del 12 de diciembre de 2013 expedido por el alcalde, por medio de cual se negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas de la relación laboral que sostuvo entre el 11 de febrero de 2000 y el 16 de septiembre de 2008.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se condene al municipio de Linares a pagar todas las prestaciones sociales y de seguridad social que se causaron en desarrollo de la relación laboral durante el período señalado y que los valores resultantes se indexen de conformidad con la ley².

La decisión impugnada

El Tribunal Administrativo de Nariño profirió la decisión dentro de la Audiencia Inicial del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y declaró probada a excepción de prescripción al considerar que la demandante terminó la relación laboral con el municipio de Linares el 16 de septiembre de 2008 y contaba hasta el 16 de septiembre de 2011 para presentar la reclamación ante la entidad; sin embargo, la petición solo se presentó el 22 de noviembre de 2013, cinco años después de la terminación del vínculo contractual, esto es, por fuera del término de 3 años previsto en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, mediante el cual se reglamentó el Decreto 3135 de 1968³.

El recurso de apelación

² Folio 1

³ Folio 145

La parte demandante presentó recurso de apelación contra la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño y considera que en este caso se solicita el pago de unas prestaciones derivadas de un contrato de prestación de servicios, por tanto, el término de la prescripción se cuenta a partir de la ejecutoria de la sentencia constitutiva a través de la cual se reconoce la existencia de la relación laboral.

Igualmente manifestó que se solicita la declaración de una relación laboral y el reconocimiento de las prestaciones periódicas las cuales son imprescriptibles.⁴

CONSIDERACIONES

El problema jurídico

El problema jurídico a resolver por la Sala se contrae a establecer si el término de la prescripción del derecho se cuenta a partir de la ejecutoria de la sentencia constitutiva del mismo o desde la fecha en que se termina el vínculo contractual, en los casos en que se aduzca la ocurrencia de una relación laboral que se derive de la celebración de un contrato de prestación de servicios.

A efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará el tema relacionado con las excepciones en la Ley 1437 de 2011, la normativa reguladora de la prescripción, lo que ha dicho la jurisprudencia y, finalmente, el caso concreto.

⁴ Folio 145 vuelto

Las excepciones en la Ley 1437 de 2011

Sobre las excepciones y la oportunidad que tiene la parte demandada para proponerlas, se debe acudir a lo que al respecto dispone el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, que dice:

“Artículo 175. Contestación de la demanda. Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito que contendrá: (...)”

3. Las excepciones (...)” (Se resaltó).

La excepción hace parte de la potestad que tiene el demandado de presentar oposición al derecho que el demandante reclama, y en el caso del procedimiento contencioso administrativo, es en la contestación de la demanda donde se proponen las excepciones con las cuales se pretende o se busca anular el derecho del actor.

El trámite de la excepción

El mismo artículo 175, en el párrafo 2º, dispone:

“Párrafo 2º. Cuando se formulen excepciones se correrá traslado de las mismas por secretaría, sin necesidad de auto que lo ordene, por el término de tres (3) días”.

Decisión de las excepciones

El artículo 180, numeral 6º, de la Ley 1437 de 2011, consagró las excepciones que se pueden formular en el proceso contencioso administrativo, lo mismo que la forma y oportunidad en que se resuelven. La norma dispone, en su parte pertinente:

“Artículo 180. **Audiencia inicial.** Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: (...)

6. **Decisión de las excepciones previas.** El juez o magistrado ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosas juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudaras. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el juez o magistrado ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello hubiere lugar. Igualmente lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso (...) (Se resaltó).

Procedencia del recurso de apelación

De conformidad con los artículos 125, 180, numeral 6, y 243 de la Ley 1437 de 2011, es procedente el recurso de apelación contra la decisión que resuelve las excepciones. Dicen estas normas:

“Artículo 125. **De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica”.

“Artículo 180. **Audiencia Inicial.** Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia inicial que se sujetará a las siguientes reglas: (...)

6. **Decisión de las excepciones previas.** El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva (...)

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso (...).

“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: (...)

3. El que ponga fin al proceso (...)” (Se resaltó)

Trámite del recurso

El artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, regula el trámite que se debe dar al recurso de apelación, así:

“Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

“1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

(...)

En el *sub lite*, se observa que el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión de declarar probada la excepción de prescripción, se tramitó de acuerdo con la norma mencionada, el cual se resuelve de plano de conformidad con el numeral 3º del artículo 244 de la Ley 1437 de 2011.

Realizado lo anterior, en seguida la Sala entra al análisis de las normas que regulan la prescripción de los derechos, en especial, el Decreto 3135 de 1968 y su reglamentario 1868 de 1969.

La normatividad aplicable al asunto

El Decreto 3135 de 26 de diciembre de 1968, “por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”, en el artículo 41 consagró el término de prescripción para las acciones que emanen de los derechos, así:

ARTICULO 41º. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

A través del Decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969, “por el cual se reglamentó el Decreto 3135 de 1968”, en el artículo 102, señaló el término de tres (3) años para reclamar los derechos consagrados en dicha normatividad.

Dice la norma:

“Artículo 102º.- *Prescripción de acciones.* 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual”

De acuerdo con las disposiciones referidas en precedencia, se establece que en ellas se consagró un término dentro del cual el servidor público o trabajador oficial puede reclamar los derechos que se originen en la ley, esto es, que si no se reclama en el plazo de los 3 años siguientes a cuando la obligación se hace exigible, el derecho prescribe y ya no se podrán ejercer las acciones contempladas en la ley con la finalidad de obtener el reconocimiento y pago de los derechos.

La Jurisprudencia

Sobre la prescripción, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha dicho lo siguiente:

“(…) La prescripción de derechos del régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales se encuentra regulado en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, el cual establece lo siguiente: “Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”. El Decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, por medio del cual se dispuso la integración de la Seguridad Social entre el sector privado y público, en el artículo 102, dispuso: “PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.” Es decir, una vez causado un derecho, se cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo inicialmente ante la Administración y posteriormente en sede judicial; el solo hecho de reclamar ante la Administración, interrumpe el lapso de tiempo por otro periodo igual, lo que significa que inicia nuevamente a contarse los tres años (…)”

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION “B” Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 47001-23-31-000-2003-00376-01(1201-08). Actor: MARCO FIDEL RAMIREZ YEPEZ Y OTROS Demandado: MUNICIPIO DE SITIONUEVO - MAGDALENA

Conforme a lo anterior, se procede en seguida al estudio y decisión del caso que se examina, en el cual, el Tribunal Administrativo de Nariño declaró probada la excepción de prescripción.

La prescripción

La parte demandada propuso la excepción de prescripción al considerar que la reclamación se presentó por fuera del término de 3 años que consagra la ley para solicitar el pago de las acreencias laborales. La petición fue objeto de estudio dentro del desarrollo de la audiencia inicial.

Sobre este particular el Consejo de Estado⁶, en providencia de 19 de mayo de 2014, sostuvo lo siguiente:

“...Frente a la prescripción de los derechos laborales, en el presente caso es de resaltar que ésta corresponde a una excepción que debe ser estudiada previamente, toda vez, que de prosperar se debe declarar terminado el proceso.

En tratándose de la determinación de un contrato realidad y como consecuencia de ello el pago de las acreencias laborales, el término prescriptivo comienza a contabilizarse solo desde el momento en que se declara la relación laboral mediante una sentencia debidamente ejecutoriada ya que el derecho surge a partir de ella.

Por tanto, la decisión adoptada por la Magistrada en la audiencia inicial en la que declaró no probada dicha excepción, debe ser confirmada pues la misma se encuentra ajustada a los preceptos jurisprudenciales...” (Se subrayó).

La posición anterior ha sido revaluada en pronunciamientos de la misma corporación y a partir de los mismos se ha dicho que el término de prescripción se cuenta a partir de la fecha en que el interesado termina el

⁶ Auto Interlocutorio de 19 de mayo de 2014 de la Subsección B, siendo ponente el Dr. Gustavo E. Gómez Aranguren que obra en este proceso a folio 207, cuaderno de excepciones previas.

vínculo contractual con la administración sin que se supere el término de tres (3) años, en atención a que el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 así lo prevé y la jurisprudencia reciente lo ha precisado.

Pues bien, en lo relacionado con la extinción de los derechos que se deriven de una relación contractual en donde se demuestra la existencia de un contrato de trabajo y en aplicación de la teoría de la primacía de la realidad sobre las formas, la Sección Segunda de esta Corporación ha precisado lo siguiente⁷

“[...] se reitera que el derecho a reclamar las prestaciones derivadas de un contrato realidad solo se hace exigible a partir de la sentencia que declara la existencia de la relación laboral; también lo es que el particular debe reclamar de la administración y del juez el reconocimiento de su relación laboral, dentro de un término prudencial que no exceda la prescripción de los derechos que reclama.

Lo anterior quiere decir que si finiquitó la relación que inicialmente se pactó como contractual, el interesado debe reclamar la declaración de la existencia de la relación laboral, en un término no mayor de 3 años, so pena de que prescriba el derecho a reclamar la existencia de la misma y el consecuente pago de las prestaciones que de ella se derivan.

En los casos analizados en épocas anteriores por la Sala, como el estudiado en la sentencia cuyo aparte se transcribió previamente, la relación contractual terminó en mayo de 2000 y la reclamación de reconocimiento de las prestaciones sociales se hizo en ese mismo año y dio origen al oficio acusado expedido en el mes de septiembre, es decir, no había vencido el término para que el demandante reclamara sus derechos laborales, consistentes en la declaración misma de la relación laboral.

Igual ocurrió en el caso analizado en el proceso con radicación No. 23001-23-31-000-2002-00244-01 (No. Interno 2152-06) (...) en cuyo caso estudiado la relación contractual terminó en el año 2000 y la reclamación de las prestaciones en sede administrativa se realizó antes de que transcurrieran 3 años, originando una respuesta negativa por parte de la administración de fecha enero 30 de 2002, es decir, tampoco había vencido la oportunidad para que el demandante reclamara sus derechos laborales.

No ocurre lo mismo en el caso bajo análisis, cuando se trata de relaciones contractuales extinguidas algunas en el año 1994, otras en los años 2000, 2001,

⁷ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B. Expediente No 25000-23-25-000-2011-01040 01 (0725 – 2014). Demandante. John Edgar Aldana Rico. Demandado. Departamento Administrativo de Seguridad – DAS. 10 de diciembre de 2015. En esa oportunidad se citó lo que este Despacho había señalado en el proceso No 20001-23-31-000-2011-00142-01, con ponencia de la suscrita.

2002 o máximo hasta el año 2003, pero la reclamación en sede administrativa se hizo hasta el año 2010, mediante escrito radicado el 30 de julio (fl. 2).

Lo anterior quiere decir que si bien es cierto, conforme al criterio fijado por la Sala de la Sección Segunda en la sentencia transcrita, solo se puede predicar la prescripción de los derechos prestacionales con posterioridad a la declaración de la existencia de la relación laboral, también lo es que la solicitud de la declaración de la existencia de la relación laboral, debe hacerse dentro de los 3 años siguientes al rompimiento del vínculo contractual, so pena de que prescriba el derecho a que se haga tal declaración".

En esos términos, la propia Sección Segunda precisó el alcance del precedente fijado en la sentencia del 19 de febrero de 2009, en el sentido de acceder al restablecimiento del derecho solo en los casos en que la parte demandante reclamó ante la administración "máximo dentro de los 3 años siguientes a su retiro y luego haya acudido en término ante esta jurisdicción", interpretación que resulta razonable en la medida que es injustificable la inactividad de los demandantes desinteresados que reclaman el pago de acreencias laborales muchos años después de que se han hecho exigibles.

En otras palabras y de acuerdo a la posición jurisprudencial citada en precedencia, se hace necesario que el interesado una vez haya fenecido la relación contractual estatal regida por el artículo 32 de la ley 80 de 1993, debe reclamar la declaración ante la administración de la existencia de la relación laboral en un término no mayor de 3 años, so pena de que prescriba el derecho a reclamar la existencia de la misma y el consecuente pago de las prestaciones que de ella se derivan [...]".

Así pues, de acuerdo con el análisis jurisprudencial realizado frente a la prescripción de los derechos prestaciones sociales que se deriven de una relación laboral, la Sala entra al estudio del caso de la actora para establecer si ocurrió o no el fenómeno jurídico de la prescripción.

El caso concreto

La prueba documental allegada al proceso informa que la señora Blanca Lilia Torres suscribió diferentes contratos⁸ de prestación de servicios con el Municipio de Linares cuyo objeto consistió en el transporte de basura desde el corregimiento Tabiles hasta el lote de relleno sanitario cuatro esquinas, el

⁸ Folio 38 a 70

último de los cuales se celebró del 3 de noviembre al 31 de diciembre de 2007⁹.

Igualmente, se allegaron certificaciones expedida por la Jefe de Archivo y Almacén Municipal de Linares, en las cuales se relacionan lo distintos contratos de prestación de servicios celebrados entre la actora y demandado¹⁰ y en dichos documentos se observa que el último contrato se suscribió para prestar el servicio de recolección de basura por el tiempo comprendido entre el 3 de noviembre al 31 de diciembre del 2007¹¹.

Ahora, la petición de reconocimiento de las prestaciones sociales derivadas de los diferentes contratos suscritos entre las partes, se presentó ante el Alcalde del municipio de Linares el día 22 de noviembre de 2013¹². Significa lo anterior que entre la fecha de terminación del vínculo contractual, es decir, 31 de diciembre de 2007 y la presentación de la reclamación administrativa, 22 de noviembre del año citado, transcurrió un plazo superior al de tres (3) años que contempla el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, para solicitar por la vía administrativa el reconocimiento de la relación laboral y por ende el pago de los salarios y prestaciones sociales que de ella se derivan.

En virtud de lo anterior, se llega a la conclusión que en este caso ocurrió el fenómeno prescriptivo de la diferencia de los derechos laborales que percibe un empleado de planta de la entidad demandada y el que está vinculado mediante contrato de prestación de servicios que en definitiva como se analizó en este caso son verdaderos contratos laborales. En consecuencia,

⁹ Folio 70

¹⁰ Folios 27 a 36

¹¹ Folio 36

¹² Folio 24

se confirmará la decisión de primera instancia que declaró probada la excepción de prescripción extintiva del derecho y la terminación del proceso.

En este punto, la Sala reitera su postura jurisprudencial referida a la prescripción de las consecuencias económicas derivadas de la declaratoria de la existencia de la relación laboral sobre las formas. No obstante lo anterior en lo referente al aspecto prestacional, en punto de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en pensiones, se tiene que decir que el mismo deberá ser puesto en conocimiento de esta jurisdicción al momento en que el interesado controvierta la legalidad de los actos a través de los cuales se defina su derecho pensional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño proferida el 13 de julio de 2015 dentro de la Audiencia Inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la señora Blanca Lilia Torres contra el municipio de Linares – Nariño, mediante la cual se declaró probada la excepción de prescripción extintiva del derecho y la terminación del proceso, por las razones expuestas en la parte motivas de esta providencia.

SEGUNDO. Por la secretaría de la Sección Segunda devuélvase el proceso al Tribunal Administrativo de Nariño y déjense las constancias de rigor.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Los Consejeros,

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER