

RAMA JUDICIAL



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Arauca, Arauca, trece (13) de julio de dos mil quince (2015).

**Expediente No:** 81-001-3333-002-2014-00274-01  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento Del Derecho  
**Demandante:** María Policarpa Moreno Moreno  
**Demandado:** Municipio de Arauca.  
**M. Ponente:** Alejandro Londoño Jaramillo

ASUNTO

Decide el despacho el recurso de apelación que presentó la parte demandante, contra la decisión que en primera instancia que declaró probada la excepción de prescripción extintiva propuesta por la demandada.

ANTECEDENTES

La parte demandante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la entidad demandada, con la finalidad que se declare la existencia de una relación laboral fruto de la desnaturalización de contratos de prestación de servicios celebrados entre el 29 de noviembre de 1988 y el 31 de diciembre de 1992 (fls. 2-3)

El proceso lo tramitó el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca y en la audiencia inicial llevada a cabo el 22 de junio de 2015, adoptó la decisión objeto de impugnación (fl. 252 al 255 c.01) en la cual declaró probada la excepción de prescripción extintiva de los derechos y como consecuencia declaró terminado el proceso, expresando en síntesis lo siguiente: *“Bajo esas condiciones y de acuerdo con la jurisprudencia actual del Consejo de Estado, debía reclamarse dentro de los tres (03) años siguientes a la finalización de esa relación contractual, es decir, la reclamación administrativa de esos derechos debió hacerse, a más tardar, el 31 de diciembre de 1995. A la luz de lo expuesto, se colige que el derecho a reclamar la declaratoria del contrato realidad se haya prescrito, toda vez que la reclamación ante el municipio de Arauca se efectuó el 13 de enero de 2014 tal y como obra a folios 41-49 del expediente.”*

La parte demandante presentó recurso de apelación (fl. 255 C.01) en el que expresa que *“(…) en múltiples fallos se ha llegado a concretar, que aquellos derechos solamente surgen luego de que la sentencia queda ejecutoriada, de ahí no se tenía otro criterio y siempre se ha fallado de esa manera y además que la señora está reclamado una parte que es de seguridad social que es de carácter irrenunciable. (…)* y además que el Decreto 3135 del 68 simplemente decía que las acciones prescribían en 3 años contados a partir de la fecha en

*que la respectiva obligación se haya hecho exigible sin ninguna otra condición. Luego entonces, no puede pasar por encima de la normatividad donde está muy claro que si la sentencia es la que declara el derecho de una persona es a partir de ahí de donde empieza a surgir la prescripción (...) no antes de ese momento (...)*”.

En el traslado del recurso, tanto la parte demandada como la agente del Ministerio Público manifestaron estar conformes con la decisión del Despacho.

### **CONSIDERACIONES**

Considera el despacho siguiendo las orientaciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que debe declararse la nulidad de la actuación surtida en la audiencia inicial en lo que respecta a la decisión de declarar probada la excepción de prescripción extintiva de los derechos, la cual debió ser resuelta en la sentencia de mérito que ponga fin al litigio, en virtud a que la misma es una excepción de fondo y por tal hecho no es posible resolverla en la audiencia inicial, ya que el artículo 180 del CPACA, sólo consagra la posibilidad de resolver excepciones previas en esa diligencia y al no haberse anunciado cuales serían las pruebas que servirían de soporte para el debate jurídico, mal puede el fallador emitir juicios de valoración sobre argumentos que estructuran la excepción sorprendiendo a las partes con una decisión anticipada, además, la prescripción de derechos que emanan del contrato realidad sólo puede ser declarada a partir de la decisión judicial que desestima los elementos del contrato de prestación de servicios, toda vez que, dicha decisión en estos procesos se denomina, por la doctrina y la jurisprudencia, como una sentencia constitutiva, ya que el derecho surge a partir de ella y por ende la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia.

Al respecto el órgano de cierre de la jurisdicción ha expresado lo dicho líneas atrás, de la siguiente forma:

#### **II. IRREGULARIDADES QUE ESTRUCTURAN LA NULIDAD**

Acorde con lo establecido por el numeral 6° del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el curso de la audiencia inicial se desarrollarán las etapas de *saneamiento, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, conciliación* (si fuere el caso), *medidas cautelares* (si existe petición) y *decreto de pruebas*.

Visto el escrito de contestación de la demanda allegado por la apoderada del Departamento Nacional de Planeación (fls. 154 a 175), se observa con total claridad que la defensa esgrimió cinco (5) excepciones, que denominó “*Falta de jurisdicción y competencia*”, “*Inexistencia de relación contractual y laboral entre el Demandante y el DNP*”, “*Inexistencia de la relación laboral*”, “*Cobro de lo no debido*”, “*Prescripción de los supuestos derechos laborales*”, sin precisar en su texto la calidad de cada una de ellas, esto es, si eran previas o de mérito.

Resulta propicio precisar aquí la diferencia que existe entre las dos clases de excepciones que puede formular la parte demandada en ejercicio del derecho de defensa, las *previas*, y las de *mérito*, siendo aquellas, también denominadas dilatorias o de forma, las que buscan atacar el ejercicio de la acción, por presentarse alguna inconsistencia en la forma como fue presentada la demanda, vale decir, por alguna deficiencia externa; y estas, llamadas también de fondo o perentorias, destinadas a atacar el derecho sustancial reclamado por el accionante.

La finalidad de las excepciones previas, es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso *ab initio*, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia; por su parte, la finalidad de las excepciones de fondo, es controvertir la existencia misma y alcance del derecho reclamado por el demandante, por lo que tienen la virtud de enervar las pretensiones y provocar que el fallo correspondiente se constituya en cosa juzgada, dando término de manera definitiva al debate planteado.

Pues bien, teniendo como premisa tales definiciones, debe el juez, en ejercicio del principio constitucional del *iura novit curia*, determinar con total claridad, ante omisiones de los postulantes en un proceso sometido a su conocimiento, independientemente del título que hubieren dado a cada una de ellas, si las excepciones planteadas se encaminan a atacar la forma de la demanda o el fondo del asunto, a fin de pronunciarse sobre cada una de ellas en la correspondiente etapa procesal, que para el caso que nos ocupa, las previas lo serán en la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA y las de mérito en la de juzgamiento prevista por el artículo 182 *ibidem*.

De la lectura del acta remitida y escuchada la audiencia que en medio magnético se anexó al expediente, se colige que el *a quo* erró al resolver una excepción de mérito que la entidad accionada denominó "*prescripción de los presuntos derechos laborales*", cuando de su texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, asunto que no podía debatirse ni menos resolverse en la audiencia inicial por dos potísimas razones: a) la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas y b) al no haber anunciado cuáles serán las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, mal puede emitir juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción, sorprendiendo a las partes con una decisión anticipada que tan solo puede darse en la sentencia que decida el mérito de las pretensiones.

Las irregularidades advertidas vulneran el derecho fundamental consagrado por el artículo 29 de la Constitución Nacional, al pretermitir por completo el término probatorio con el pronunciamiento sobre una excepción de mérito cuya finalidad es atacar el derecho sustancial objeto de reclamación en la demanda.

No obstante debe advertirse, respecto a la prescripción de los derechos que emanan del contrato realidad, que es a partir de la decisión judicial que desestima los elementos de la esencia del contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de los derechos laborales tanto salariales como prestacionales, porque conforme a la doctrina esta es de las denominadas sentencias constitutivas, ya que el derecho surge a partir de ella, y por ende la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de la sentencia.

Sin embargo, el lapso para acudir ante la administración a efectuar el reclamo gubernativo correspondiente debe realizarse en términos razonables y ponderados. En materia *ius* administrativa, cabe destacar que le es vedado al Estado pronunciarse sobre derechos subjetivos que no se ejercieron en un lapso de cinco años (v. gr. Art. 90 y ss C.P.A.C.A.)<sup>1</sup>.

### III. CONCLUSIÓN

Se declarará la nulidad de la actuación surtida por el *a quo* en el trámite de la audiencia inicial, en lo que concierne a su pronunciamiento frente a la excepción denominada “*prescripción de los supuestos derechos laborales*”, para que, en su lugar, disponga que su estudio y decisión serán objeto de pronunciamiento en la sentencia de mérito que ponga fin al litigio, y continúe con el curso normal de la diligencia hasta agotar su finalidad, poniéndole de presente que, en procura de garantizar los principios de celeridad y economía procesal, deberá superar todas las etapas previstas por el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA<sup>2</sup>, y solo al final de la misma se pronunciará sobre la decisión y concesión de los recursos que hubieren sido interpuestos por las partes y, según fuere el caso, disponer el envío del expediente al superior para el trámite de la correspondiente alzada.<sup>3</sup>

De acuerdo con lo expuesto se declarará la nulidad de la actuación surtida en la audiencia inicial en lo referente al pronunciamiento relacionado con la “*excepción de prescripción extintiva*”, para que en su lugar se disponga su estudio y decisión en la sentencia y se continúe con el curso normal de la diligencia hasta su terminación.

Por último y previo a emitir la parte resolutive, el Despacho quiere referirse de forma breve a los argumentos esbozados por la *a quo* como fundamento para apartarse de las decisiones que ha proferido este despacho en casos similares en los cuales ha declarado la nulidad de lo actuado por ser improcedente resolver prescripciones diferentes a las previas en la audiencia inicial, pues ello pretermitiría la etapa probatoria fundamento del debate jurídico. Expone la Juzgadora de primera instancia, grosso modo lo siguiente: i) el numeral 6 del art. 180 del CPACA no solo permite la resolución de las excepciones previas, pues el legislador quiso que también otras sin ese carácter y que den lugar a la terminación del proceso puedan ser resueltas, tal como ocurre en el caso de la prescripción extintiva, entre otras y por otro lado i) no es procedente declarar la nulidad de lo actuado, dado que la providencia del Consejo de Estado de la cual el Tribunal Administrativo de Arauca extrae su decisión, declara la nulidad solo porque la Corporación en ese caso dio por terminado el proceso mediante auto de ponente y no de Sala como corresponde.

<sup>1</sup> Sentencia de 23 de enero de 2014. Expediente Acumulado N° 2013-1742,1741, M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>2</sup> Saneamiento, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, conciliación, medidas cautelares y decreto de pruebas.

<sup>3</sup> Auto del 27 de marzo de 2014, de la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicación 470012333000201300015 01 (3194-2013), Actor: CLINTON RAMÍREZ CONTRERAS, Demandado: Departamento Nacional de Planeación, decisión reiterada en auto del 12 de febrero de 2014, del mismo ponente, radicación No. 08001233100020130034701 (4689-2013, Actor: Agustina Isabel Flórez Gutiérrez, Demandado: Municipio de Sabanagrande, Atlántico.

A pesar de ser razonable la posición de la Juez de instancia, pues es cierto que el núm. 6 del art. 180 de del CPACA, aparte de señalar que en la audiencia inicial deben resolverse las excepciones previas propuestas a solicitud de parte o de oficio, también ordena que deberá hacerse lo mismo respecto de las de “cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva”, las cuales según la doctrina, no tienen ese carácter pues no se dirigen a la corrección de defectos procedimentales ocurridos en el respectivo proceso judicial, por lo que una interpretación válida de la norma es aquella sostenida por la *a quo*. No obstante lo anterior, el despacho considera que en atención a que dicha norma ya ha sido objeto de interpretación en varias ocasiones por parte de nuestro Órgano de Cierre, aun cuando no fuere en providencia expedida en Sala Plena o por la respectiva Sección en pleno, frente a la cual ha indicado que solo las excepciones que tengan el carácter de previas son las que deben ser resueltas en la audiencia inicial de que trata el art. 180 ibídem, contrario sensu, las demás que no tengan ese carácter se resolverán en la sentencia<sup>4</sup>, por cuanto lo que cuestionan son las pretensiones de la demanda y ello se define es en esa etapa procesal, donde previamente las partes han tenido la oportunidad de debatir probatoriamente los hechos que invocan, tanto en la demanda como en los medios exceptivos, de forma tal que pretermitir esa etapa procesal constituye una nulidad procesal<sup>5</sup> y correlativamente una vulneración al debido proceso de las partes.

Bajo tal premisa hasta ahora fijada por el Consejo de Estado en varios pronunciamientos, el despacho en aras de preservar el principio de seguridad jurídica y de igualdad que se debe procurar irradiar en las decisiones judiciales, adopta tales pronunciamientos y decide de la forma arriba indicada.

Por lo expuesto se,

#### RESUELVE:

**Primero:** Declarar la nulidad de la actuación surtida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Arauca en el trámite de la audiencia inicial celebrada el 22 de junio del año en curso, por las razones dadas en la motivación precedente, pero sólo en lo que concierne a la providencia que resolvió la excepción denominada “*prescripción extintiva*”, la cual, como

<sup>4</sup> Sobre el tema ver las siguientes providencias del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Segunda, Subsección “A” del doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014, radicación No.: 08001 23 31 000 2013 00347 01 (4689-2013) Actor: AGUSTINA ISABEL FLÓREZ GUTIÉRREZ Demandado: MUNICIPIO DE SABANAGRANDE. ATLÁNTICO, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; de la Subsección B, el auto del 20 de marzo de 2014, con radicado 4700112333000201300015 01 (3194-2013). Actor: Clinton Ramírez Contreras, Demandado: Departamento Nacional de Planeación, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; de la SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A, auto del 12 de marzo de 2014, Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00558-01(0191-14), Actor: NAIDA YAZMÍN ACUÑA VEGA, Demandado: MUNICIPIO DE SANTANA - BOYACÁ. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN; de la SECCION SEGUNDA SUBSECCION A. auto del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), Radicación número: 27001-23-33-000-2013-00183-01(1384-14) Actor: OLGA VALENZUELA PINEDA. Demandado: Departamento del Choco - Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Choco - Dasalud Choco en Liquidación.

<sup>5</sup> Ver art. 133 núm. 5 del CGP.

arriba se anotó, corresponde a una excepción de mérito que deberá ser objeto de análisis y decisión en la sentencia respectiva.

**Segundo:** Devolver al Juzgado de origen el expediente, para que convoque de nuevo a las partes para la precitada diligencia, que deberá realizarse con apego a lo previsto en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

**Tercero:** Realícense las anotaciones en el Sistema de Información Judicial Justicia Siglo XXI.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO**  
Magistrado