

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta-Sala Segunda Oral

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, noviembre veintitrés (23) de dos mil diecisiete (2017)

**RADICACIÓN: 50001-33-33-007-2014-00320-01**  
**DEMANDANTE: ANA LUCIA MORENO DIAZ Y OTROS**  
**DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL GUAVIARE**  
**NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado en Audiencia Inicial celebrada el 13 de octubre de 2015, por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual declaró probada la excepción de *prescripción extintiva*, propuesta por el ente público demandado.

### ANTECEDENTES

Las señoras ANA LUCA MORENO DIAZ, MARÍA NELLY CIFUENTES Y MARIELA MURCIA, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, demandaron al DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, con el fin de que se declare la existencia de una relación laboral con el Departamento del Guaviare, por su vinculación como auxiliares de cocina en la Institución Educativa Concentración de Desarrollo Rural CDR y se declare la nulidad parcial del oficio No. CRCD 185 de agosto 5 de 2013, por medio del cual se les negó el reconocimiento de los derechos laborales derivados de la relación laboral originados en los contratos de prestación de servicio suscritos entre los años 1996 a 2008.

En consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitaron el reconocimiento y pago de todos los derechos laborales causados y adeudados, tales como cesantías, intereses a las cesantías, primas de servicios, primas extralegales, prima de navidad, prima de vacaciones, vacaciones, retención en la fuente, aportes a salud y pensión, bonificaciones, recargos, indexación de todos los factores prestacionales y salariales, indemnización y demás derechos causados y no reconocidos derivados de la declaratoria de una relación laboral durante los años 1996 a 2008.

### **PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO**

En la Audiencia Inicial celebrada el 13 de octubre de 2015, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Villavicencio resolvió declarar probado el medio exceptivo denominado prescripción extintiva propuesto por el Departamento del Guaviare, al considerar que el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado resulta aplicable al presente caso para preservar la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad de los administrados, indicando que para el caso del reconocimiento de la realidad sobre las formalidades en Sentencia de la Sección Segunda Subsección A, sentencia del 9 de abril de 2014, radicado 2011-00142-01, se determinó que el contrato realidad contiene dos tipos de prescripción, la primera de ellas relacionada con el derecho a reclamar de las partes, cuyo término de 3 años, que se computa a partir de la terminación del vínculo contractual de los demandantes, y la prescripción de los derechos prestacionales que se computa a partir de la sentencia que reconozca la existencia del contrato realidad, por tener carácter constitutivo.

Adujo igualmente el *A quo* que la prescripción en el presente se interrumpe en sede administrativa por una única vez y que antes del vencimiento de ese nuevo lapso debe generarse la interrupción en vía judicial, que no sucede con la presentación de la demanda, sino con la notificación del demandando dentro del año siguiente a que se profiera el auto admisorio de la demanda.

Bajo las anteriores consideraciones la Juez de primera Instancia resolvió que en el presente caso había operado el fenómeno de la prescripción del derecho a reclamar de las accionantes, como quiera que el vínculo contractual se terminó en marzo de 2008, este se interrumpió en sede administrativa mediante la presentación de derecho de petición el 22 de abril de 2010, el cual fue resuelto el 22 de diciembre de 2010, razón por la cual el segundo lapso de prescripción fenecía el 22 de diciembre de 2013 y ante la suspensión ocurrida con la presentación de la solicitud de conciliación el 17 de marzo de 2011, dicho termino se extendió hasta el 05 de marzo de 2014, no obstante como se constata del acta de reparto, la presente demanda fue interpuesta el 24 de julio, encontrándose prescritas las pretensiones objeto de esta litis.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

Durante el desarrollo de la audiencia celebrada el 13 de octubre de 2015, se interpuso y sustento recurso de apelación por parte de las demandantes, señalando que debe revocarse la decisión de declarar probada la excepción de prescripción extintiva, con fundamento en la garantía y protección de los derechos laborales amparados por la Constitución Política y por el Bloque de constitucionalidad, teniendo en cuenta que se pretendió encubrir una verdadera relación laboral mediante la suscripción de órdenes de prestación de servicios.

Precisando que la Juez de primera Instancia desconoció el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, que ha sostenido que la sentencia en los procesos de contrato realidad es de carácter constitutivo por ende, la prescripción de los derechos allí reconocidos solo podrá predicarse una vez ejecutoriada la sentencia, de tal manera que en sentido estricto no puede presentarse la prescripción de los derechos aquí reclamados, habida cuenta que solo puede computarse tal termino una vez se declare la relación laboral.

## CONSIDERACIONES

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A., esta Colegiatura es competente para decidir el recurso de apelación en virtud de lo preceptuado en el inciso cuarto del numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A., en concordancia con lo regulado en el numeral 3 del artículo 243 ibídem.

Vista la postura del a quo y los argumentos esgrimidos por las demandantes en la alzada, el problema jurídico en esta instancia se contrae a determinar si en procesos donde se debate la primacía de la realidad sobre las formas a fin de reclamar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y de seguridad social, resulta procedente la aplicación de la prescripción como medio extintivo del derecho; en caso afirmativo, esta Colegiatura debe establecer si los aportes al sistema de seguridad social en pensiones devenidos de la relación laboral que se reclama están sujetos a la prescripción extintiva de derechos o si por el contrario se encuentran excluidos.

Para resolver el problema jurídico planteado y de acuerdo con la naturaleza del medio de control invocado, se seguirá el siguiente derrotero:

La figura de la prescripción, está contemplada en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 reglamentario del Decreto 3135 de 26 de diciembre de 1968, por medio del cual se dispuso la integración de la Seguridad Social entre el sector privado y público, y señaló que en las acciones que emanan de los derechos laborales el término de prescripción será un lapso de tres (3) años, y el simple reclamo del trabajador interrumpe la prescripción por un lapso igual:

*“Artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 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”.*

*“Artículo 102 Decreto 1848 de 1969, “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”.*

Ahora bien, en tratándose de procesos donde se pretenda el pago de las prestaciones salariales y sociales no devengadas durante el vínculo contractual, el Consejo de Estado, Sección Segunda en decisión unificadora de fecha 25 de agosto de 2016<sup>1</sup>, se pronunció sobre de la aplicación de la prescripción extintiva del derecho, precisando que quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, debe acudir a la vía judicial para reclamar los derechos, dentro de los tres años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, de lo contrario se extinguirá la posibilidad de solicitar las prestaciones que se deriven de aquella relación.

Descendiendo al caso de estudio, se advierte que en efecto al momento de realizar la reclamación judicial el 24 de julio de 2014, con la presentación de la demanda, ya se encontraba prescrita la oportunidad de exigir la declaratoria de relación laboral por parte de las señoras ANA LUCA MORENO DIAZ, MARÍA NELLY CIFUENTES Y MARIELA MURCIA, teniendo en cuenta que la fecha de terminación del vínculo contractual ocurrió el 31 de marzo de 2008, siendo interrumpido el termino de prescripción el 22 de diciembre de 2010, fecha en la cual la administración le notificó a las accionantes la respuesta al derecho petición radicado 22 de abril del mismo año, término que a su vez, fue suspendido el 17 de marzo de 2011 con la solicitud de conciliación prejudicial, y reanudado el 28 de marzo de dicho año,

---

<sup>1</sup> Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 No. 5 de 2016, conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, demandante: Lucinda María Cordero Causil, demandando: Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba), radicado No 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)

razón por la cual, el vencimiento del término de prescripción vencía en el presente asunto **el 5 de marzo de 2014**.

No obstante, tal como se indicó en precedencia, si bien cierto la reclamación de las prestaciones sociales de las demandantes se encuentra prescrita, no sucede lo mismo con los aportes a pensión que pueden derivarse del reconocimiento de una verdadera relación laboral, los cuales no están sujetos al fenómeno de prescripción y, por ende, debe adelantarse el trámite procesal de primera instancia a fin de verificar la procedencia o no de su reconocimiento en sede judicial.

Tal condición, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues, lo que se busca es garantizar las cotizaciones adeudadas por el empleador al sistema de seguridad social en pensiones, las cuales podrían tener incidencia respecto del reconocimiento pensional.

Por lo anterior, se modificará el auto recurrido que declaró probada la excepción de *prescripción extintiva* y terminado el proceso por los argumentos señalados en esta decisión y, en consecuencia, se ordenará devolver el expediente al Juzgado de origen, para que se continúe adelantando el trámite de la demanda hasta su culminación, teniendo en cuenta que los aportes a pensión no están sujetos al fenómeno de la prescripción y, por ende, deberá analizarse la procedencia del reconocimiento de los mismos a las accionantes.

Bajo las anteriores consideraciones, resulta evidente que las pretensiones en que se reclama el reconocimiento de prestaciones sociales, la figura de la prescripción tiene plena aplicabilidad como medio extintivo del derecho, sin que ello represente vulneración de los derechos constitucionales y del bloque de constitucionalidad de los trabajadores, como lo manifiesta la parte actora, como quiera que esta figura está instituida con el propósito constitucional de salvaguardar la seguridad jurídica en relación con litigios que han de ventilarse ante los jueces frente a la inactividad del servidor de reclamar

su pago oportunamente, de tal manera que, para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra el interregno sin actividad del interesado, así lo consideró la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de las normas contentivas de esta figura, pronunciándose en la sentencia C-916 de 2010, sobre el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, declarándolo exequible, por la necesidad de garantizar el principio de la seguridad jurídica, en la medida en que la prescripción busca impedir la perpetuidad de las reclamaciones referentes a reconocimientos de índole laboral.

En el mismo sentido, el convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su artículo 12, que fue ratificado mediante Ley 54 de 1962 y hace parte del bloque de constitucionalidad, conforme con el artículo 93 superior, dispone al respecto, que a la terminación de un contrato de trabajo deberá efectuarse un ajuste final de todos los salarios debidos, dentro de un plazo razonable.

Avanzando en este razonamiento, es claro que las prestaciones sociales, y salariales, son susceptibles de extinguirse con el fenómeno prescriptivo, teniendo en cuenta que su reconocimiento se hace por una sola vez, en tanto, los aportes para pensión no son susceptibles de prescribir, habida cuenta de la condición periódica del derecho pensional, los hace imprescriptibles, pues, aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier tiempo.

Particularmente el tema de imprescriptibilidad de la reclamación sobre aportes pensionales está sustentada en la sentencia unificadora del 25 de agosto de 2016, en la que se precisa que el anterior criterio de interpretación se funda en los mandatos constitucionales consagrados para protección de los trabajadores tales como: i) El derecho a la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales, ii) El principio in dubio pro operario, conforme al cual en caso de duda ha de prevalecer la interpretación normativa más favorable a los intereses del trabajador, iii) El derecho constitucional fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, iv) El principio de no regresividad, que implica el avance o desarrollo en el nivel de protección de los

trabajadores, en armonía con el mandato de progresividad, que se encuentran consagrados en las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda Oral de Decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el auto del 13 de octubre de 2015, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual declaró probada la excepción de *prescripción extintiva* y terminado proceso y, en su lugar, **ORDENAR** que se continúe con el trámite de la demanda hasta su culminación en relación al eventual reconocimiento de los aportes a pensión, en caso de acreditarse la relación laboral planteada.

**SEGUNDO: DEJAR** incólumes las demás decisiones tomadas en el auto del 13 de octubre de 2015, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio.

**TERCERO:** Ejecutoriado este auto, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta:

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

  
**NILCE BONILLA ESCOBAR**

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**

*Cec. Adv. de B.*



REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: ANA LUCIA MORENO DIAZ

DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

EXPEDIENTE: 500012333000201400320-01

ACLARACION DE VOTO MAGISTRADA NILCE BONILLA ESCOBAR

Con el acostumbrado respeto por la Corporación, procedo a señalar los motivos por los cuales, si bien comparto la decisión adoptada el 23 de noviembre de 2017, en el proceso de la referencia, aclaro mi voto, en el siguiente sentido:

1. El litigio en el presente asunto se circunscribió a determinar la existencia de una relación laboral entre las demandantes y la entidad territorial demandada, en aplicación de la teoría del contrato realidad desarrollada por el Consejo de Estado, y en consecuencia, el pago de los derechos laborales y prestacionales que surgen de su reconocimiento.
2. De tal manera que en los eventos, como el que ocupó la atención de la Sala, a juicio de la suscrita, no puede el operador judicial en la etapa inicial del proceso – Audiencia Inicial, declarar que en el presente asunto ha operado el fenómeno de la prescripción de los derechos laborales derivados de una relación laboral que ni siquiera sabe si existió o no, pues solo una vez agotado el ritual procesal y solo cuando resulta avante la pretensión principal del proceso, esto es, la declaratoria de la relación laboral entre demandante y demandado, puede el operador judicial estudiar qué derechos se encuentran afectados por el fenómeno extintivo.

En este orden de ideas, dejo sentada mi aclaración, considerando que el proceso debió rituarse de manera íntegra hasta proferir sentencia y allí determinar en cada caso concreto, los derechos afectados por la prescripción extintiva y no de la forma parcial como quedó en la decisión adoptada por la mayoría, continuando el proceso de manera parcial frente al eventual reconocimiento de aportes para pensión.

En este sentido dejo aclarado mi voto.



**NILCE BONILLA ESCOBAR**  
Magistrada.