



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE Sala Primera de Decisión Oral

Sincelejo, diez (10) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-008-2014-00281-01
DEMANDANTE: YUDI TÁMARA ACOSTA
DEMANDADO: UNIVERSIDAD DE SUCRE
M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de fecha 30 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

1. ANTECEDENTES:

1.1.- Pretensiones¹.

La señora **YUDI TÁMARA ACOSTA**, por conducto de apoderado judicial, formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la **UNIVERSIDAD DE SUCRE**, con el fin que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. 300-220 de fecha 26 de junio de 2014, proferido por la Universidad de Sucre.

Como consecuencia de lo anterior, pide la actora, se reconozca la existencia de una verdadera relación laboral con la Universidad de Sucre y se ordene el pago de las prestaciones sociales, dejadas de cancelar durante el tiempo que perduró dicho vínculo laboral.

¹ Folios 3 - 4, del cuaderno de primera instancia.

1.3.- Hechos².

La demandante anunció, que prestó sus servicios a la Universidad de Sucre, como Auxiliar Administrativo, mediante los siguientes actos contractuales y en los períodos que se indican a continuación:

- Contrato de prestación de servicios No. 16-87. Periodo comprendido entre el 24 de marzo, hasta el 31 de diciembre de 1987.
- Contrato de prestación de servicios No. 05-88. Periodo comprendido entre el 4 de enero, hasta el 30 de junio de 1988.
- Contrato de prestación de servicios No. 05-88. Periodo comprendido entre el 4 de enero hasta el 31 de diciembre de 1988.
- Contrato de prestación de servicios No. 0014-89. Periodo comprendido entre el 2 de enero, hasta el 30 de junio 1989.
- Contrato de prestación de servicios No. 0037-89. Periodo comprendido entre el 4 de julio hasta 30 de diciembre de 1989.
- Contrato de prestación de servicios No. 011-90. Periodo comprendido entre el 9 de enero, hasta 30 de junio de 1990.
- Contrato de prestación de servicios No. 0053-90. Periodo comprendido entre el 3 de julio, hasta 31 de diciembre de 1990.
- Contrato de prestación de servicios No. 0021-91. Periodo comprendido entre el 21 de enero, hasta 30 de junio de 1991.

Expresó la parte actora, que las labores fueron realizadas y cumplidas bajo subordinación, la cual se reflejaba en el cumplimiento obligatorio de un

² Folios 1-3 del cuaderno de primera instancia.

horario laboral y el obedecimiento de instrucciones y órdenes, impartidas por el Rector de la época.

Destacó, que las funciones asignadas, las ejecutaba en las instalaciones y con elementos de trabajo dotados por la entidad; portaba carnet que la identificaba como empleada de la misma y se beneficiaba de sus planes de salud ocupacional.

Las labores realizadas tenían un carácter exclusivo, pues, la dedicación y jornada de trabajo que ejerció como Auxiliar Administrativa, no le permitían desempeñar otras funciones.

Señaló, que la última asignación mensual recibida en ejercicio de dicho cargo fue la suma de \$52.378.00.

Indicó la demandante, que el día 3 de junio de 2014, mediante petición, solicitó a la Universidad de Sucre, que reconociera la existencia de una verdadera relación laboral y como consecuencia de ello, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que ello generaba.

Citó como **normas violadas**, el artículo 25, 53, 122 de la Constitución Política, así como el artículo 3 del Decreto 2127 de 1945, el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945, el artículo 6º del Decreto 1160 de 1947 y el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

En el **concepto de violación**, precisó la parte actora, que el acto acusado infringía las disposiciones en que debía fundarse, por cuanto, al no acceder a las peticiones, estaba dando a entender que no tenía derecho a las prestaciones reclamadas, dejando de lado normas de carácter constitucional y legal.

Anotó, que no era razonable hablar de prescripción del derecho a percibir prestaciones, cuando no había nacido a la vida jurídica su exigibilidad, siendo que se necesitaba de una sentencia que reconociera la existencia

de la verdadera relación laboral; y era a partir de allí, que se comenzaba a correr el término de la prescripción trienal.

Hizo referencia a la desviación de poder, cuando excusándose la administración en el carácter técnico de una actividad, durante años, celebraba contratos de prestación de servicios para el adelanto de la misma. Tal actitud denotaba que se estaba ante una labor, que debía llevarse a cabo de forma frecuente, lo cual a su vez, justificaba e imponía la utilización de la potestad de auto organización, para modificar la respectiva planta de personal.

Igualmente sostuvo, que el acto demandado estaba falsamente motivado, por cuanto los fundamentos que denegaron las peticiones, no desvirtuaban en debida forma la subordinación, vulnerando lo consagrado en los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

1.4. Contestación de demanda³.

La Universidad de Sucre, se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que carecían de fundamento factico, probatorio y jurídico, que dieran cuenta que hacía más de 23 años, existió una relación laboral con la demandante.

Frente a los hechos, señaló, que algunos eran parcialmente ciertos, otros no lo eran o no le constaban.

Como argumentos de defensa, expuso, que no existía probanza alguna, que acreditara la existencia de los elementos requeridos para que se configurara la existencia de la relación laboral, pues, lo que realmente aconteció fue que la demandante prestó sus servicios a la Universidad de Sucre, en el marco de una relación netamente contractual, con completa autonomía e independencia de los funcionarios de la entidad.

³ Folios 84 - 99, cuaderno de primera instancia.

Señaló, que en el marco de dicha relación contractual, le fueron reconocidos a la actora los respectivos honorarios, pactados de manera voluntaria, al momento de la celebración de los referidos contratos.

Anotó, que en el presente caso, la fecha de terminación del último contrato de prestación de servicios, databa del 30 de junio de 1991, situación que era irrazonable, toda vez que operó la prescripción de los derechos.

Propuso las excepciones denominadas: prescripción de los supuestos derechos laborales reclamados e inexistencia de la relación laboral, entre la demandante y la entidad demandada.

1.5.- Sentencia impugnada⁴.

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 30 de junio de 2016, declaró la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. 300-220 del 26 de junio de 2014 y como consecuencia de ello, condenó a la Universidad de Sucre a reconocer, pagar y girar al fondo de pensiones a que esté afiliada o se afilie la demandante, a título de reparación, una suma de dinero equivalente a todas las semanas de cotización en pensiones, que le corresponde por el tiempo que estuvo vinculada con la entidad.

A su vez, declaró probada la prescripción respecto a las demás prestaciones sociales pretendidas

Como fundamento de su decisión, señaló el A-quo, que atendiendo a la naturaleza de la labor contratada, como lo era de una Auxiliar Administrativo, la cual tenía vocación de permanencia para la misión de la entidad accionada, así como que no se le hubieren discriminado las obligaciones contractuales a desarrollar, hacía suponer que la actora

⁴ Folios 126 - 137 del cuaderno de primera instancia.

estaría sujeta al ejercicio de labores de índole administrativas, que su jefe inmediato o el supervisor designado le asignara.

Por lo anterior consideró, que en este asunto existió una desnaturalización de los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes, configurándose los elementos de salario o retribución, prestación personal del servicio y subordinación, atendiendo esta última, a que de acuerdo a la naturaleza de la actividad contratada, la misma se encontraba sujeta a un determinado horario, utilizaba herramientas de trabajo y ejecutaba dichas actividades dentro de las instalaciones de la universidad.

No obstante lo anterior, señaló el juez, que a la demandante se le había extinguido por prescripción, el derecho a percibir los valores correspondientes a las prestaciones sociales y demás acreencias laborales, generadas como consecuencia de la relación laboral entre las partes, pues, presentó reclamación tan solo el 3 de junio de 2014, es decir, pasados más de 22 años de finalizado el último contrato de prestación de servicios.

Pese a ello, indicó, que seguía vigente lo referente a pensión, pues, era un derecho prestacional imprescriptible, por lo que había lugar al reconocimiento de los respectivos aportes y que los mismos fueran girados al fondo de pensiones.

1.6.- El recurso⁵.

Inconforme con la decisión de primer grado, la demandante la apeló, con el fin que fuera revocada, parcialmente, en lo atinente a la declaratoria de la excepción de prescripción.

Argumentó, que de acuerdo a la sentencia del alto Tribunal, el término prescriptivo se contaba desde que la obligación se hacía exigible, pero debía tenerse en cuenta que en el contrato de prestación de servicios, el

⁵ Folios 139-142 del cuaderno de primera instancia.

derecho surgía desde que la sentencia lo constituía a favor del contratista, pues, antes del fallo que declaraba la primacía de la realidad, no existía ningún derecho y era imposible predicar la prescripción.

1.7.- Trámite procesal en segunda instancia

- Mediante auto de fecha 31 de agosto de 2016, admitió el recurso de apelación interpuesto por la demandante⁶.

- En proveído de 30 de septiembre de 2016, se dispuso correr traslado a la partes, para alegar de conclusión y vencido dicho término, al Ministerio Público, para emitir concepto de fondo⁷.

- La Universidad de Sucre⁸, a través de apoderado judicial, alegó, que era errada la interpretación que hacía la parte demandante de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, con respecto al tema de la prescripción de los derechos laborales, que se podían derivar de la ejecución de un contrato estatal de prestación de servicios.

Insistió, que en el presente caso se superó con creces, el término establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado para reclamar el reconocimiento de la existencia de la relación laboral y las prerrogativas que de esta se podrían desprender.

Anotó, que el alto tribunal, a través de sendas sentencias de las Subsecciones A y B de la Sección Segunda, ha dejado claro que aun cuando la sentencia que haga dicha declaración sea constitutiva, el administrado debía reclamar sus derechos ante la entidad contratante, dentro de los 3 años siguientes a la terminación de la relación contractual.

⁶ Folio 4, del cuaderno de segunda instancia.

⁷ Folio 12, del cuaderno de segunda instancia.

⁸ Folios 18 – 20, del cuaderno de segunda instancia.

Entonces, como la demandante hizo la reclamación ante la entidad después de más de 23 años de haber finiquitado el término de los contratos que ejecutó, resultaba claro que en el presente caso, dicha reclamación no se hizo dentro del término establecido anteriormente.

Finalmente, aclaró, que la vinculación de la demandante como empleada pública de la Universidad de Sucre, después de haber prestado sus servicios a ésta a través de los contratos de prestación de servicios, no tenía injerencia alguna, en la contabilización del término de la oportunidad de reclamar los supuestos de derechos laborales, que se pudieran derivar de la celebración de los mismos.

- La parte demandante no alegó en esta instancia procesal y el Agente del Ministerio Público, no emitió concepto de fondo.

2.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal, que invalide lo actuado, el Tribunal es competente, para conocer en **segunda instancia**, de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Problema Jurídico

De los extremos de la litis y específicamente del recurso planteado, el problema jurídico a desatar en la presente acción, se contrae a:

¿En el presente asunto, se acreditan los supuestos, que conlleven a predicar el fenómeno de la prescripción frente a temas de tipo prestacional, en tratándose de la existencia de un contrato realidad?

2.3.- Análisis de la Sala

2.3.1. Precedente Jurisprudencial. Importancia del precedente contenido en sentencia de unificación.

El precedente, es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo⁹.

La relevancia de respetar el precedente atiende a razones de diversa índole, que en todo caso se complementan.

La *primera razón*, se basa en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de buena fe y seguridad jurídica. Esto, debido a que no tener en cuenta las sentencias anteriores a un caso que resulta equiparable al analizado, implicaría el evidente desconocimiento de esos derechos y principios.

El *segundo* argumento, se basa en el reconocimiento del carácter vinculante de las decisiones judiciales, en especial si son adoptadas por órganos cuya función es unificar jurisprudencia y el Honorable Consejo de Estado, tiene tal función, como se explica por el mismo en la sentencia que como precedente se tendrá en cuenta en este asunto, líneas adelante. Debe tenerse en cuenta, que como lo ha explicado la Corte Constitucional, tal reconocimiento se funda en una postura teórica que señala que *“el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX..., sino una práctica argumentativa*

⁹ Cfr., sobre la definición de precedente, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

*racional*¹⁰. Con lo cual, en últimas, se le otorga al precedente la categoría de fuente de derecho aplicable al caso concreto.

Ahora bien, para aplicar un precedente es necesario que se den los siguientes requisitos: *i)* que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una **regla jurisprudencial** aplicable al caso a resolver; *ii)* que esta *ratio* resuelva un **problema jurídico semejante** al propuesto en el nuevo caso y *iii)* que los **hechos del caso sean equiparables** a los resueltos anteriormente.

De no comprobarse la presencia de estos tres elementos esenciales, no es posible establecer que un conjunto de sentencias anteriores, constituye precedente aplicable al caso concreto, por lo cual al juez, no le es exigible dar aplicación al mismo.

De otro modo, los funcionarios judiciales cuando encuentran cumplidos los tres criterios mencionados, tienen la posibilidad de apartarse de la jurisprudencia en vigor, siempre y cuando *i)* hagan referencia al precedente que van a inaplicar y *ii)* ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta de las razones de por qué se apartan de la regla jurisprudencial previa. Así se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de que gozan los jueces.

Ahora bien, se ha diferenciado dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, para lo cual, se tomó como parámetro diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. En esa medida, el precedente **horizontal**, hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que el **vertical**, apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia.

¹⁰ SU – 053 de 2015.

Luego, cuando el precedente emana de los altos tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador obligatorio, que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza, certeza del derecho y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial, para mantener la coherencia del ordenamiento¹¹.

Resultando de esta manera, que en la práctica jurídica actual, las instancias de unificación de jurisprudencia son **ineludibles**, debido a que el derecho es dado a los operadores jurídicos a través de normas y reglas jurídicas, que no tiene contenidos semánticos únicos. Por tanto, el derecho es altamente susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos, que pueden generar diversas interpretaciones o significados que incluso, en ocasiones deriva de la propia ambigüedad del lenguaje. Eso genera la necesidad de que sea el juez, el que fije el alcance de éste en cada caso concreto y que haya órganos, que permitan disciplinar esa práctica jurídica en pro de la igualdad.

2.3.2. La prescripción en materia de contrato realidad. Consideración jurisprudencial unificada.

La prescripción, entendida como aquel fenómeno jurídico que permite que acciones jurídicas se extingan debido a la inactividad de uno de los sujetos, es decir, por transcurso del tiempo, en lo que hace a la figura del contrato realidad ha sido objeto de constante debate, resultando que finalmente, la Sección Segunda, de la Sala Contencioso Administrativa del Honorable Consejo de Estado, ha unificado su posición al respecto, unificación que este Tribunal debe asumir a partir de la fecha¹², en razón a

¹¹ Cfr. T-292 de 2006: "*En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable.*"

¹² Es de anotarse que la citada sentencia de unificación jurisprudencial, fue conocida a nivel nacional a partir del primero de febrero de 2017, en su texto oficial, pese a la fecha de su expedición, por ende, en virtud de la publicidad que implica la aplicación del

que se trata de respetar el precedente jurisprudencial, en asunto de similares connotaciones, amén del respeto del respeto a la sentencias de unificación, en los términos ya señalados.

"1. Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.

2. Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.

3. Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema general de seguridad social en pensiones, que podría tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

4. Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema general de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuados de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el art. 164, numeral 1, letra c del CPACA)...

6. El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido al derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción, ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).

7. El Juez Contencioso - Administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto a los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez

contenido jurisprudencial, será la fecha indicada, la que determine el devenir de las decisiones de este tribunal.

determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extrapetita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador..."¹³

2.4. Caso concreto

De ahí que en el caso concreto, no existiendo debate sobre la existencia de una verdadera relación laboral, haya de aplicarse a rajatabla el contenido jurisprudencial mencionado, utilizándose el fenómeno de la prescripción, al reunirse los requisitos jurisprudenciales ya descritos para tal efecto y luego de considerar que los argumentos que mayoritariamente traía este Tribunal, fueron objeto de estudio por la sentencia unificadora referida, lo que hace inane invocarlos ahora, para buscar una posición distinta a la predicada por la Alta Corte.

Siendo así, en consideración a que el último vínculo contractual sostenido por la señora YUDI TAMARA ACOSTA, ocurrió en el período de tiempo comprendido entre el 21 de enero y el 30 de junio de 1991 (folio 43) y que la reclamación para el reconocimiento de la existencia de contrato realidad, se efectuó el día 3 de junio de 2014 (folio 46), la conclusión más clara es que se ha cristalizado el fenómeno de la prescripción, en los términos a que hizo alusión el a quo.

Evidentemente, la aparición del fenómeno de la prescripción conlleva las consecuencias y aplicaciones de que trata la jurisprudencia antes indicada, por lo que acertó la primera instancia en declarar la nulidad del acto administrativo demandado y en disponer el restablecimiento del derecho, en los términos que se hizo, dado que la declaración de la prescripción no afecta lo relacionado con los aportes a pensión.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación de fecha 25 de agosto de 2015. Radicación No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015). Demandante: Lucinda María Cordero Causil. Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba.

En resumen, se confirmará la decisión de primera instancia, invocando el novísimo precedente jurisprudencial, de obligatorio cumplimiento para este Tribunal.

3.- CONDENA EN COSTAS - SEGUNDA INSTANCIA.

Siendo consecuentes con lo dispuesto en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 365 del Código General del Proceso, condénese en costas de segunda instancia, a la parte demandante y liquídense, de manera concentrada, por el juez *a quo*, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 366 de la norma referenciada, disponiendo así mismo lo concerniente a las agencias en derecho, de ambas instancias.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 30 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme a lo indicado.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia, al apelante (parte demandante). Su liquidación se hará, de manera concentrada, por el juez *a quo*, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 366 de la norma referenciada, disponiendo así mismo, lo concerniente a las agencias en derecho, de ambas instancias

TERCERO: Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0023/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA