



13-001-33-33-012-2013-00086-01

Cartagena de Indias D. T. y C., veinticinco (25) de noviembre mil diecinueve (2019).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES.

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-012-2013-00086-01
Demandante	CARLOS ALBERTO CARO LEONES
Demandado	MUNICIPIO DE REGIDOR
Tema	Reconocimiento de prestaciones sociales
Magistrado Ponente	LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha cinco (05) de marzo de dos mil quince (2015), proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se declaró probada la excepción de prescripción de los derechos laborales del demandante.

III. - ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. PRETENSIONES

Se señalan como pretensiones de la demanda, las siguientes:

"DECLARACIONES Y CONDENAS

Solicito que en la sentencia que ponga fin a este proceso y haga tránsito a cosa juzgada, contenga las siguientes declaraciones y condenas.

1-Que se declare responsable y se condene al Municipio de Regidor Bolívar representada legalmente por el señor Alcalde Municipal Líder Fernando Sierra Aviles, por el no pago del salario correspondiente al mes de Octubre del año 2007, a razón de \$1.517.950 y las prestaciones sociales por el tiempo determinado entre el 22 de mayo del año 2007 a 31 de diciembre del año 2007.

2-Que se declare responsable y se condene al Municipio de Regidor Bolívar, representado legalmente por el señor Alcalde Municipal Líder Fernando Sierra Aviles por el no pago de las vacaciones.

3-Que se declare responsable y se condene al Municipio de Regidor Bolívar, representado legalmente por el señor Alcalde Municipal Líder Fernando Sierra Aviles por el no pago de las primas de vacaciones.





13-001-33-33-012-2013-00086-01

4-Que se declare responsable y se condene al Municipio de Regidor Bolívar, representado legalmente por el señor Alcalde Municipal Líder Fernando Sierra Aviles por el no pago de las primas de navidad.

5-Que se declare responsable y se condene al Municipio de Regidor Bolívar representado legalmente por el señor Alcalde Municipal Líder Fernando Sierra Aviles por el no pago del auxilio de Cesantías Definitivas, incluyendo la sanción moratoria que consagra la ley 244 de 1995."

1.2. HECHOS

Los hechos de la demanda se resumen de la siguiente manera:

-Mediante Decreto No 089 de fecha de 22 de mayo de 2007, emanada de la Alcaldía Municipal de Regidor Bolívar, el señor Carlos Caro Leones fue nombrado en esa entidad en el cargo de jefe de oficina de la secretaría de planeación y obras públicas.

-Indica el demandante que mediante Decreto No. 142 de fecha 13 de septiembre del 2007, fue encargado de las funciones de Secretario de planeación y Obras públicas.

-Arguye el accionante que a través de Decreto 196 de fecha 31 de diciembre de 2007, se aceptó su renuncia.

-Manifiesta el accionante que formuló escrito el 09 de marzo del año 2010, dirigida a la Alcaldía Municipal de Regidor- Bolívar, solicitando la liquidación y pago de salarios, prestaciones sociales, reconocimiento y liquidación de sus cesantías definitivas, sin obtener respuesta alguna.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Considera vulneradas las siguientes:

Artículo 1, 2, 90 y 124 de la Constitución Política, Decreto 3135 de 1968, Decreto 1848 de 1969, ley 4 de 1992, Decreto 1919 de 2002, ley 6 de 1945, ley 65 de 1946, ley 244 de 1995 y ley 1071 de 2006.



13-001-33-33-012-2013-00086-01

2. Contestación de la demanda¹.

La parte demandada en el escrito de contestación, se opuso a cada una de las pretensiones de la demanda.

Indica la accionada que el demandante miente cuando dice que solicitó el pago de su liquidación, salarios y prestaciones sociales el día 09 de marzo de 2010; en los archivos de esta administración municipal se encuentra derecho de petición de fecha 30 de abril de 2008, el cual se respondió el 21 de mayo de 2008. Manifiesta el demandado, que la parte accionante no puede pretender que después de haber dejado caducar las acciones y prescribir los emolumentos adeudados, revivirlas con un presunto acto ficto.

3. Sentencia Apelada².

Mediante sentencia de fecha cinco (05) de marzo de 2015, el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, declaró probada la excepción de prescripción de los derechos laborales del demandante, planteada por la entidad demandada, argumentando que el demandante no ejerció las acciones judiciales correspondientes dentro del plazo establecido por la ley.

3. Recurso de Apelación³.

En el escrito de apelación presentado por la parte demandante, se solicita se revoque el fallo de primera instancia, alegando no comparte la decisión proferida por el juez de primera instancia puesto que la prescripción que se declaró probada no opera frente al auxilio de cesantías ya que esta es un derecho imprescriptible, por ende le asiste al demandado reconocer y pagar este derecho.

4. Trámite procesal de segunda instancia⁴.

¹ Folios 39- 41.

² Folios 124-132.

³ Folios 133-136.

⁴ Folios 11 y 14, cuaderno principal de segunda instancia



13-001-33-33-012-2013-00086-01

Mediante auto de fecha catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015), se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante, por medio de auto de fecha veintinueve (29) de octubre de dos mil quince (2015) (2017), se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera concepto.

5. Alegaciones.

Las partes de la demanda, no presentaron alegatos de conclusión en la segunda instancia.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció control de legalidad de las mismas – artículo 207 CPACA -. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de la sentencia referida.

2. Problema jurídico

Teniendo en cuenta el objeto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 320 del Código General del Proceso, se deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Es procedente el reconocimiento y pago del auxilio de cesantías que el actor reclama en su demanda, o ello no es posible, en virtud de que operó la prescripción de las mismas?



3. Tesis

La Sala CONFIRMARÁ la sentencia apelada, en consideración a que en el sub judice operó la prescripción trienal establecida en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, respecto de las cesantías reclamadas.

La anterior tesis se sustenta en los argumentos que se exponen a continuación.

4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

4.1 Régimen prestacional de los empleados públicos del orden territorial.

Es dable precisar que las prestaciones sociales han sido establecidas por el legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.

A su turno, la Corte Constitucional en sentencia C-823 de 2006 realizó una distinción en las prestaciones sociales de la siguiente manera:

*"La ley laboral clasifica las prestaciones sociales a cargo del empleador en dos grandes grupos : (i) **Las prestaciones comunes**, que son aquellas que corren a cargo de todo empleador independientemente de su capital; pertenecen a esta especie las prestaciones por accidente y enfermedad profesional, el auxilio monetario por enfermedad no profesional, calzado, overoles, protección a la maternidad, auxilio funerario, auxilio de cesantía; (ii) **las prestaciones especiales**, que por el impacto económico que conllevan, están a cargo de ciertas empresas atendiendo a su capital, como son la pensión de jubilación, el auxilio y las pensiones de invalidez, escuelas, especialización, primas, servicios y seguro de vida colectivo."*

Ahora bien, la competencia que posee el Gobierno nacional para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos, se encuentra consagrada en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política los cuales señalan que corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar dicho régimen, así como dictar las normas que regulen el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales; para tal efecto el legislador expidió la Ley 4ª de 1992.





13-001-33-33-012-2013-00086-01

Ahora bien, la Ley 4ª de 1992 al señalar los principios a los que debe someterse el Gobierno al fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, inclusive del sector territorial, en su artículo 12, señaló:

"El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad."

Por lo anterior, el Gobierno nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992, expidió el Decreto 1919 de 2002 "Por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial", el cual establece en su artículo 1º lo siguiente:

"ARTÍCULO 1.- A partir de la vigencia del presente Decreto todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del nivel central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administradoras Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional."

Teniendo en cuenta lo expresado, los empleados públicos de los niveles nacional y territorial, tienen derecho a las siguientes prestaciones sociales:

- a) Vacaciones;
- b) Prima de vacaciones;
- c) Bonificación por recreación;
- d) Prima de navidad;
- e) Subsidio familiar;
- f) Auxilio de cesantías;
- g) Intereses a las cesantías, en el régimen con liquidación anual;
- h) Dotación de calzado y vestido de labor;
- i) Pensión de jubilación;
- j) Indemnización sustitutiva de pensión de jubilación;
- k) Pensión de sobrevivientes;
- l) Auxilio de enfermedad;
- m) Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- n) Auxilio funerario;



13-001-33-33-012-2013-00086-01

- ñ) Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, servicio odontológico;
- o) Pensión de invalidez;
- p) Indemnización sustitutiva de pensión de invalidez;
- q) Auxilio de maternidad.

4.2 De la prescripción de las prestaciones sociales⁵.

Pronunciamientos reiterados de la doctrina y la jurisprudencia han señalado que la "prescripción es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado se puede presumir que el titular lo ha abandonado [...] Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular;...".

El artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, en concordancia con el artículo 102 Decreto Nacional 1848 de 1969, prevé la prescripción de las prestaciones sociales, en los siguientes términos:

"Artículo 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."

La ausencia de norma expresa que regule esta figura respecto de otros derechos laborales, no incluidos en el Decreto citado (entre ellos las cesantías), no implica la imprescriptibilidad de los mismos, de ahí que por analogía se aplica el artículo 151 del C.P.T.⁶, a menos que existan cánones que regulen este

⁵ Apartes de este marco normativo y jurisprudencial vienen expuestos en la sentencia de veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015), expedida por el CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "B"-Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Bogotá, D. C., Radicación número: 080012331000201200388 01-No. Interno: 4346-13-Actor: MARIA DEL SOCORRO CHISMAS ACEVEDO-Demandado: INSTITUTO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA – CONTRALORIA DISTRITAL DE BARRANQUILLA.-

⁶ "Artículo 151 del C.P.T. y de la S.S. Prescripción. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual."





13-001-33-33-012-2013-00086-01

tópico en puntos específicos; en el caso de las cesantías, estas se hacen exigibles a partir de la terminación del contrato de trabajo.

Sobre la prescripción de las acreencias laborales, en sentencia del 21 de marzo de 2002, Subsección B, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, M. P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado⁷, radicado Interno No. 4238-2001, se manifestó:

"... La norma referida no tiene un alcance estrictamente privatista y siendo así, no existen elementos indicadores que permitan deducir que la expresión trienal está limitada a temas tratados específicamente para regular el sector privado. En consecuencia, la PRESCRIPCIÓN contemplada en el artículo 151 del C.P.L., abarca los derechos tanto de los servidores públicos como de los trabajadores particulares, a menos que existan normas especiales que regulen términos prescriptivos, verbigracia el artículo 23 del Decreto-Ley 1045 de 1978.

..." (Negritas fuera de texto).

Debe resaltarse que la prescripción de un derecho es posible decretarla de oficio por el juez del proceso contencioso, dado que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 187 del C.P.AC.A., en la sentencia definitiva debe el juez administrativo decidir sobre "las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada", y, por tratarse de una norma especial para esta jurisdicción, prima sobre las reglas generales de otros procedimientos.

5. Caso concreto

5.1 Hechos relevantes probados

Conforme las pruebas aportadas al plenario, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

- Obra en el expediente Decreto No. 089 del 22 de mayo de 2007, mediante el cual se nombra en el cargo de Jefe de Oficina de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas al señor Carlos Alberto Caro Leones en el Municipio de Regidor Departamento de Bolívar. (fl. 7)

⁷ Posición reiterada por el Consejo de Estado, en sentencia del 28 de enero de 2010, Expediente No. 050012331000199901198-01 (0005-2008) Actor: Carlos Mario Jaramillo López, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.



13-001-33-33-012-2013-00086-01

-Obra en el expediente acta de posesión 0241 de fecha 22 de mayo de 2007, mediante el cual el señor Carlos Alberto Caro Leones toma posesión del Cargo de Jefe de Oficina de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas. (fl. 8)

-Obra en el expediente Decreto No 142 del 13 de septiembre de 2007, mediante el cual se encarga al señor Carlos Alberto Caro Leones en las funciones de Secretario de Planeación y Obras Públicas señor Carlos Alberto Caro Leones. (fl. 9)

-Obra en el expediente Decreto 196 del 31 de diciembre de 2007, proferido por la Alcaldía de Regidor- Bolívar, mediante el cual se acepta renuncia del cargo como Secretario de Planeación al señor Carlos Alberto Caro Leones. (fl. 10)

-Obra en el expediente certificado emitido por la Alcaldía Municipal de Regidor, en el que consta que se le adeuda al señor Carlos Alberto Caro Leones por concepto de salarios correspondientes al mes de octubre de 2007, en el cargo de Jefe de Oficina de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas. (fl. 11)

-Obra en el expediente solicitud de prestaciones sociales, dirigida a la Alcaldesa Municipal de Regidor Bolívar, de fecha 09 de marzo de 2010. (fl. 12-13)

-Obra en el expediente derecho de petición de fecha 30 de abril de 2008, mediante el cual el accionante reclama ante la administración los derechos deprecados. (fl. 44-45)

5.2 Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

En el sub judice, pretende el demandante que se condene y declare responsable al Municipio de Regidor-Bolívar, por el no pago del salario correspondiente al mes de octubre del año 2007, y las prestaciones sociales correspondientes entre el 22 de mayo del año 2007 al 31 de diciembre del 2007; igualmente por el no pago de las vacaciones, las primas de vacaciones, primas de navidad y no pago de del auxilio de cesantías incluyendo la sanción moratoria.

El A quo en el fallo apelado, decidió declarar probada la excepción de prescripción de los derechos laborales del demandante planteada por la



13-001-33-33-012-2013-00086-01

entidad accionada, argumentando que el actor no ejerció las acciones judiciales correspondientes dentro del plazo establecido por la ley.

La parte demandante apeló el fallo de primera instancia, manifestando que no comparte la decisión proferida por el juez de primera instancia puesto que la prescripción que se declaró probada no opera frente al auxilio de cesantías ya que esta es un derecho imprescriptible, por ende le asiste al demandado reconocer y pagar este derecho.

En este contexto, procede la Sala a valorar las pruebas obrantes en el proceso, a efectos de determinar, si es procedente el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas solicitadas por el accionante; precisando que si bien en la sentencia de primera instancia hubo pronunciamiento respecto de todas las prestaciones deprecadas en la demanda, el recurso de apelación solo tuvo por objeto las cesantías.

En primer lugar señala esta Corporación que las cesantías es una prestación es una prestación social, originada en una vinculación de tipo laboral, que beneficia no solo al trabajador adscrito al sector privado sino también al vinculado al sector público, sea cual sea la modalidad bajo la cual se haya generado el vínculo; se reconoce cuando se rompe la relación entre la administración y el funcionario, caso en el cual es definitiva o cuando se dan los presupuestos para su otorgamiento de forma parcial, sin que el vínculo laboral cese, como cuando su pago está relacionado con necesidad de adquisición o mejoramiento de vivienda, entre otros.

La ley 50 de 1990 modificó el régimen de cesantías en Colombia, pasando del régimen retroactivo al anualizado; en virtud de este último es obligación del empleador liquidarlas a 31 de diciembre del año en que se causaron y consignarlas antes del 15 de febrero del año siguiente, en el fondo administrador elegido por el empleado y, en el evento de la consignación no se efectuó a más tardar en esa fecha, comienza a correr la mora a cargo del empleador, a razón de un día de salario por cada día de mora.

Por otra parte, como lo ha sostenido el Consejo de Estado⁸, las cesantías definitivas, contrario a las anualizadas, si están sometidas al fenómeno de la

⁸ Consejo de Estado, Sección segunda- sentencia de fecha 25 de enero del 2018. Exp: 2700-12-333-000-2013-0005-001 (1536/2014) Consejero Ponente: Gabriel Valbuena.



13-001-33-33-012-2013-00086-01

prescripción trienal, salvo que la mora en la consignación se produzca por negligencia del empleado, pues su omisión en cumplir con los requerimientos que el empleador dispone para su pago no se puede constituir como beneficio a su favor.

En este orden, precisa la Sala que en el sub judice se encuentra acreditado que el señor Carlos Alberto Caro Leones fue nombrado en el cargo de Jefe de la Oficina de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Regidor ante el Alcalde Municipal el 22 de mayo de 2007, mediante Decreto No. 089 del 22 de mayo de 2007, proferido por la Alcaldía Municipal de Regidor (fl. 7).

Posteriormente, mediante Decreto 142 del 13 de septiembre de 2007 (fl. 9), se encarga al señor Carlos Caro Leones de las funciones de Secretario de Planeación y obras públicas; a través de Decreto 196 del 31 de diciembre de 2007, la Alcaldía de Regidor acepta la renuncia del cargo de Secretario de planeación al hoy demandante.

De acuerdo con lo anterior, el vínculo laboral del demandante con el Municipio accionado, culminó el 31 de diciembre de 2007, con la aceptación de su renuncia; por lo que las cesantías a reclamar en ese momento, tenía la naturaleza de definitivas y por ello, tal como se indicó ut supra están sujetas al fenómeno de la prescripción trienal, en los términos del artículo 151 del CPT; por lo que el demandante disponía hasta el 01 de enero de 2011, para formular su reclamación; lo cual efectivamente hizo el 30 de abril de 2008 (fl. 44); interrumpiendo en ese momento por igual lapso (3 años), el término prescriptivo; por lo que debía presentarla demanda a más tardar el 30 de abril de 2011; de tal manera de que como quiera que la demanda se presentó el 08 de marzo de 2013, no tuvo la virtualidad de interrumpir la prescripción de la prestación reclamada; razón por la cual se confirmará la sentencia recurrida.

5.4. Condena en costas en segunda instancia

De conformidad con lo establecido en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicado por remisión del artículo 188 del CPACA, se dispone condenar en costas a la parte "a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación", y de conformidad con el numeral 8 del mismo artículo, según el cual solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron.





13-001-33-33-012-2013-00086-01

Así las cosas, se condenará al pago de las costas a la Parte Demandante, las cuales serán liquidadas por el Juez de primera instancia de acuerdo con lo señalado en el artículo 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia apelada de fecha cinco (05) de marzo de dos mil quince (2015), proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se declaró probada la excepción de prescripción de los derechos laborales del demandante de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en Costas a la Parte Demandante, en los términos de los artículos 365 y 366 del CGP las cuales serán liquidadas por el juez de primera instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta No. ____

LOS MAGISTRADOS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

