



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veinte (20) de Noviembre de Dos Mil Trece (2013)

Magistrado Sustanciador Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

**RADICADO:** 54-001-33-33-003-2012-00031-01  
**ACCIONANTE:** CARMEN YOLANDA SEPÚLVEDA CONTRERAS  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE LOS PATIOS  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se encuentra el expediente al Despacho a fin de resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada en contra de la decisión adoptada por el Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta en la audiencia inicial celebrada dentro del proceso de la referencia el día ocho (08) de octubre de 2013, en contra del auto que resolvió las excepciones.

### I. DECISIÓN RECURRIDA

El A quo en la etapa correspondiente a resolver las excepciones propuestas consagrada en el numeral 6° artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, decidió declarar no probadas la excepción de prescripción de las acreencias laborales, Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación – Ministerio de Educación Nacional.

En relación con la decisión tomada el Juez de instancia manifiesta que la prescripción efectivamente es un medio de extinguir el derecho de acción atinente a una pretensión concreta el artículo 41 del Decreto 3135/68 estipula que las acciones que emane de los derechos consagrados en dicho decreto prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, añade que 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 con la misma orientación. El Decreto 1848 de 1969 en su artículo 102 señala que las acciones que emane de los derechos consagrados en el Decreto 3135/68 y en dicha preceptiva prescriben en tres años contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible iterando que el simple reclamo escrito del empleador o trabajador ante la autoridad competente sobre un derecho o prestación debidamente determinado interrumpe la prescripción pero sólo por un lapso igual, de dichas

disposiciones se desprende con claridad que el término de prescripción de tres años se cuenta desde que la obligación se hace exigible.

Arguye que como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado es imposible que se pueda predicar la prescripción de un derecho que no ha nacido a la vida jurídica sobre el particular la corporación en cita a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A con ponencia del doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren en proveído de fecha 6 de marzo de 2008 radicado No. 23-001-23-31-000-2002-00244-01 actor ROBERTO URANGO CORDERO, de manera categórica afirma el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que la prescripción trienal no será aplicable en los procesos en los que se demuestre la existencia de la primacía de la realidad sobre la forma, luego es claro que la excepción de prescripción de las acreencias laborales propuestas por el municipio de Los Patios no aparece probada.

Teniendo en cuenta que el municipio de Los Patios llamó en garantía a la Nación – Ministerio de Educación, como se advirtiera dentro de los procesos No. 54-001-33-33-003-2012-00026-00 demandante LUZ AMANDA GÓMEZ QUINTERO; 54-001-33-33-003-2012-00031-00 demandante CARMEN YOLANDA SEPÚLVEDA CONTRERAS y 54-001-33-33-003-2012-00049-00 demandante ARNULFO EMILIO ESTUPIÑAN COTAMO, éste propone excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. El a quo manifiesta que la legitimación en la causa por pasiva como bien se saben no depende de la demostración de responsabilidad sino que se entiende a partir de la imputación o relación que existe entre el demandado o demandada y los hechos o conductas referidos en la demanda o entre aquel y su participación real en la causa de tales hechos y conductas.

El Juzgado concluye que la Nación - Ministerio de Educación carece de legitimación en la causa por pasiva pues, ninguna injerencia tuvo en la expedición del acto administrativo materia de censura en ningún de los tres procesos que están analizando, tampoco tuvo injerencia en el procedimiento de contratación que se cuestiona, pues ello corresponde a determinaciones del municipio de Los Patios entidad territorial que goza del atributo de la personalidad jurídica lo que le otorga capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones, ser representada judicial y extrajudicialmente, gozando de autonomía para el manejo de sus asuntos como así ocurrió, téngase en cuenta que dentro de las funciones del

Ministerio de Educación no se encuentra ninguna que implica la prestación directa de los servicios de educación, como sí le corresponde a los entes territoriales no existiendo vínculo de dependencia o subordinación administrativa entre ellas y el Ministerio ni actuaba por intermedio de la prestación de servicios de la educación, entonces partiendo de esta base el juzgado, declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

## **II. ARGUMENTOS DEL RECURSO PROPUESTO**

Tal como consta en el medio magnético<sup>1</sup> en el cual obra la grabación en audio y video de la audiencia inicial celebrada dentro del proceso de la referencia el día ocho (08) de octubre de 2013, el apoderado de la parte demandada interpone recurso de apelación contra la decisión enunciada en el acápite anterior, el cual es debidamente sustentado en el acto.

Como fundamento de su inconformidad, manifiesta que en cuanto a la prescripción es evidente que existen unos pronunciamientos por parte de una subsección del Consejo de Estado no hay una sentencia de unificación en ese sentido, el recurso de apelación lo interpone contra los tres procesos que hacen parte de la audiencia radicados 54-001-33-33-003-2012-00026-00 seguido por LUZ AMANDA GÓMEZ; 54-001-33-33-003-2012-00031-00 seguido por CARMEN YOLANDA SEPÚLVEDA y 54-001-33-33-003-2012-00049-00 seguido por ARNULFO EMILIO ESTUPIÑAN se pretende la declaratoria de la nulidad de un oficio mediante el cual reclamaron en sede gubernativa el reconocimiento de unas acreencias de orden laboral sobre la base de la existencia de unos contratos u órdenes de prestación de servicios, la demanda en parte alguna hace relación o solicita la declaratoria de la inexistencia de los contratos u órdenes de prestación de servicios suscritos para que con fundamento lo mismo se declare una existencia de una relación laboral, pues estos contratos fueron celebrados entre los años 91, 92, 93 y 94 cuando la normatividad que regía para ese momento lo permitía, por lo tanto no pueden desconocerse la existencia de un contrato de prestación de servicios que se rige por el rito civil para que con fundamento de una simple petición luego del paso del tiempo sin consideración de unas normas específicas de reconocimiento de prestaciones sociales que establecen la posibilidad de que la persona acuda a la

<sup>1</sup> Ver CD obrante a folio 28 del expediente.

administración de justicia para reclamar lo que en derecho considere tienen que darse dentro de los plazos establecidos para poder acudir a la jurisdicción.

Respecto de la excepción de legitimación de la causa por pasiva no estamos hablando de la participación directa o no del Ministerio en la expedición de los actos administrativos objeto de reclamación no se está cuestionando el contrato sino lo que se está solicitando es la declaración de la nulidad de un oficio que se logró con una solicitud en uso del derecho de petición y logro el pronunciamiento de la administración frente a unos hechos que acaecieron hace más de veinte años.

La Ley 715 que determinó las competencias en materia de educación y descentralizó la prestación del servicio educativo en los departamentos y en los municipios que cumpliera con unos requisitos, el erigirse como un órgano ejecutivo en materia de educación surge a partir de la Ley 715, es decir que cuando se suscribieron los contratos la Nación tenía aún responsabilidad en la prestación del servicio educativo en las regiones, circunstancia que solo se vuelve a dar con la expedición de la Ley 715 por lo tanto, no se está hablando de la responsabilidad en la expedición de un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional, sino que se está hablando de la responsabilidad de este ente regulador educativo en prestación de servicios para el momento en que se suscribieron las ordenes de prestación de servicios

### **III. CONSIDERACIONES PARA DESATAR EL RECURSO**

Para resolver el recurso de alzada que nos ocupa en esta ocasión, se analizarán las excepciones negadas por la A quo, que fue objeto de reproche en el recurso de alzada, previo las consideraciones respectivas en relación con la procedencia del recurso y la competencia para desatar el mismo. Al efecto tenemos lo siguiente:

#### **1. Procedencia del recurso de apelación y competencia para su resolución:**

En el entendido que el artículo 244 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011 señala que el recurso de apelación contra autos será resuelto de plano, se hace necesario en este momento efectuar el análisis de procedencia del mismo.

Por su parte, en cuanto a la competencia para su resolución, el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa que *“Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de los autos susceptibles de este medio de impugnación (...)”*.

Aunado a ello, en lo dispuesto en el artículo 125, artículo 243 en concordancia con el artículo 180 del CPACA.

## **2. Del Caso en Concreto.**

El tema planteado en el asunto que ocupa la atención del Despacho, se contrae a establecer si se ajusta a la legalidad, la providencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, mediante la cual declaró no probada la excepción denominada prescripción de los derechos laborales, planteada por el ente demandado.

Frente al tema de la prescripción de los derechos laborales derivados de un contrato realidad, se ha referido en múltiples ocasiones el honorable Consejo de Estado, en su Sección segunda, señalando, en una misma línea jurisprudencial, que en los eventos en que se declara la existencia de un contrato realidad, no aplica el termino prescriptivo trienal. Al respecto, en sentencia del 01 de julio de 2009, C. P. Gerardo Arenas Monsalve, Exp. Radicación número: 47001-23-31-000-2000-00147-01(1106-08), se indicó:

### 3.2 De la prescripción de los derechos derivados del contrato realidad

Si bien en anteriores oportunidades se ha aplicado la prescripción trienal sobre los derechos que surgen de la declaratoria de existencia del contrato realidad, aceptando que dicho fenómeno se interrumpe desde la fecha de presentación de la solicitud ante la entidad demandada teniendo en consideración que los derechos prescriben al cabo de determinado tiempo o plazo contado a partir de la fecha en que ellos se hacen exigibles (Dto. 3135/68 art. 41), la Sección Segunda de esta Corporación en sentencia del 19 de febrero de 2009, ya reiterada, modificó este criterio por las razones que a continuación se explican:

*“En situaciones como la presente en las cuales no hay fecha a partir de la cual se pueda predicar la exigibilidad del derecho, no es procedente sancionar al beneficiario con la prescripción o extinción del derecho que reclama; en efecto, en estos asuntos en los cuales se reclaman derechos laborales no obstante mediar un contrato de prestación de servicios, no hay un referente para afirmar la exigibilidad de salarios o prestaciones distintos al valor pactado en el contrato.*

*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*

*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 esta sentencia.*

*Se insiste, tratándose del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, la existencia de la obligación emanada de la relación laboral y los derechos determinados no son exigibles al momento de la presentación del simple reclamo ante la Entidad, sino que nacen a partir de la sentencia, y su exigibilidad desde su ejecutoria" (subrayado de la Sala).*

En conclusión y atendiendo el anterior precedente, para este evento y dado que se está declarando la existencia del contrato realidad, no aplica el término prescriptivo trienal.

El honorable Consejo de Estado, en el aparte de la providencia transliterada, plantea de forma clara, 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 derechos prestacionales, toda vez, el derecho surge a partir de la ejecutoria de la sentencia constitutiva de derecho.

En este entendido, y como quiera, que es un deber de los Jueces y Magistrados, dar aplicación al precedente demarcado por la máxima autoridad en materia Contencioso Administrativo, se puede concluir efectivamente en el sub lite, que resulta infundada la excepción de prescripción de los derechos laborales, planteada por la entidad demandada, pues se repite, no existe prescripción de las prestaciones causadas con ocasión del contrato realidad, en tanto es literalmente imposible la exigibilidad de los derechos prestacionales, con anterioridad a la sentencia que declara la existencia de la relación laboral, dado su carácter constitutivo, de manera pues, que es a partir de tal decisión que nace a la vida jurídica el derecho laboral reclamado y por tanto, no podría operar en estos casos el fenómeno procesal extintivo.

En consecuencia, el Despacho confirmará la providencia dictada por el Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial Cúcuta, acatando la interpretación que la Sección Segunda del Consejo de Estado, hace en relación con el asunto laboral analizado, a efectos de brindar soluciones similares a situaciones que ameritan ese trato.

Ahora bien respecto a la legitimación en la causa por pasiva el Despacho analizará la legitimidad para obrar dentro del proceso del Ministerio de Educación y su interés jurídico, pues la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria.

Con relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a ella, como la "*calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso*", de forma tal, que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas.

Con relación al tema de la legitimación en la causa, la sección segunda del Honorable Consejo de Estado, en sentencia del 25 de marzo de 2010 expediente 05001-23-31-000-2000-02571-01 (1275-08), MP Dr. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, sostuvo:

*"...En reciente jurisprudencia, esta Corporación ha manifestado en cuanto a la legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable bien a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado. Así mismo, ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa, siendo la legitimación en la causa de hecho la relación procesal existente entre demandante legitimado en la causa de hecho por activa y demandado legitimado en la causa de hecho por pasiva y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma quien asumirá la posición de demandado; dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra..."*

Así las cosas, queda claro que la legitimación en la causa no es un presupuesto procesal, en razón de que no afecta el procedimiento, mas bien es la relación jurídico material que existe entre el demandante y quien debe ser demandado. Es pues, un asunto sustancial.

Por tal razón, y teniendo en cuenta lo anteriormente descrito este Despacho confirmará la decisión tomada por el Juez Tercero Administrativo Oral de la ciudad.

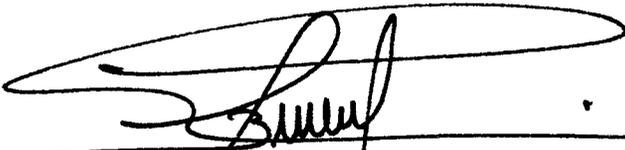
En mérito de lo anteriormente expuesto, se

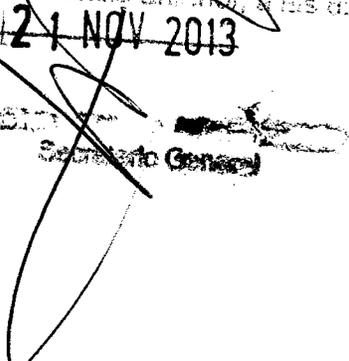
**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta en la audiencia inicial celebrada el día ocho (08) de octubre de 2013, dentro del proceso de la referencia, con relación a declarar no probada la excepción alegada por el municipio de Los Patios, esto es la prescripción de las acreencias laborales de la accionante; y declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Educación, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales a que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
\_\_\_\_\_  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
**Magistrado.**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
BOGOTÁ  
CONSTANCIA SECRETARIAL  
Por anotación en ESTADO notifico a las  
partes la providencia anterior a las 8:00 a.m.  
del día 21 NOV 2013  
  
Secretario General