REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA

Santa Marta, veinticuatro (24) de junio de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: **EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS**

RADICACION: Nº 47-001-2333-004-2014-00036-01
DEMANDANTE: ULISES STANLY MATOS MANJARREZ
DEMANDADO: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE -SENA
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

LEY 1437 DE 2011

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se resuelve de plano el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte demandada contra el auto proferido en la audiencia inicial celebrada en el proceso de la referencia el 9 de abril de 2015[1] por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Santa Marta, mediante el cual no se accedió a la declaración de la excepción de prescripción de los derechos laborales propuesta por la entidad demandada.

ANTECEDENTES

Mediante el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el señor Ulises Matos Manjarrez solicitó ante el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Santa Marta que se declare la nulidad del acto administrativo N° 2-2013-003824, el cual desconoció que entre él y el SENA Seccional Magdalena existió un vínculo laboral dentro del periodo comprendido entre el 6 de julio de 1998 y el 15 de diciembre de 2003, en aplicación del principio constitucional de la prevalencia de la realidad sobre las formas. Solicitó igualmente el restablecimiento de sus derechos.

Por auto de 10 de marzo de 2014 el A- quo admitió la demanda de la referencia.[2]

---

[1] Folio 175 y Cd identificado a Folio 176
[2] Folio 51-52

La entidad demandada en el escrito de contestación se opuso a las pretensiones y formuló como excepciones previas la inexistencia de la obligación, prescripción del derecho y buena fe.[3]

Consta en el expediente que se corrió traslado de las excepciones propuestas,[4] y que la parte demandante guardó silencio.

Por auto de 27 de febrero de 2015 se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial,[5] el cual fue notificado en estado electrónico N°43 el 11 de marzo de 2014.

En el curso de la audiencia inicial celebrada el día 9 de abril de 2015 el A- quo no accedió a la declaración de la excepción previa de prescripción extintiva de los derechos reclamados, por considerar que si bien la entidad demandada fundamenta esta excepción basándose en dos sentencias de tutelas proferidas por Consejo de Estado en casos donde se está reclamado la declaratoria de existencia de relación laboral encubiertos bajo contratos u órdenes de prestación de servicios, lo cierto es que no ha existido un verdadero cambio jurisprudencial, por cuanto los decido en las tutelas promovidas contra el Tribunal de Choco y de Norte de Santander tienen efectos interpartes.

Agregó que, siguiendo lo ordenado por los artículos 36 y 37 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, la Sección Segunda subsección A, no está facultada para realizar cambios jurisprudenciales, pues esta facultad solo está en cabeza de la Sala Plena de la Sección y en su defecto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por tal razón el precedente jurisprudencial visto en la sentencia del 19 de febrero del 2009 sigue vigente y por tanto sigue siendo obligatorio.

Del recurso de apelación.

En el curso de la audiencia inicial el apoderado judicial de la parte demandada cuestionó la posición del A quo, señalando que desconoció el cambio jurisprudencial del Consejo de Estado frente al fenómeno de la prescripción extintiva de los derechos laborales, el cual en sentencia del 9 de abril de 2014 y en otros pronunciamientos ha señalado que el término para solicitar las prestaciones sociales de un trabajador es de tres años a partir de la última vinculación laboral.

---

[3] Folios 67-89
[4] Folio 169
[5] Folio 171

En el caso particular el señor ULISES STALY MATOS MANJARREZ estuvo vinculado con el SENA mediante órdenes de servicios y su última vinculación fue el 15 diciembre del 2003. Entre la fecha de su última vinculación y la fecha de la presentación de la reclamación administrativa[6] y la presentación de la demanda trascurrieron más de 11 años, razón por la cual se encuentran prescritos todos los derechos reclamados.

CONSIDERACIONES

Competencia.

La Sala es competente para conocer del presente recurso de apelación conforme a lo previsto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece que las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos, y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como el recurso de queja cuando no se conceda el de apelación, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, serán conocidas por los Tribunales Administrativos en segunda instancia, conforme las reglas de competencia territorial.

Para decidir el recurso en estudio corresponde a la Sala establecer a la luz de la legislación y la jurisprudencia del Consejo de Estado cuál es el término de prescripción de los derechos laborales derivados del contrato de realidad

De la prescripción trienal extintiva.

La caducidad y la prescripción obedecen a dos fenómenos distintos, en tanto la primera se predica respecto de la acción y la segunda en relación con el derecho. Siendo así, es menester indicar que la prescripción atañe a la pretensión, esto es, el tiempo necesario para adquirir o extinguir un derecho, a su vez, ésta puede o no ser alegada; es posible suspenderla o interrumpirla y, a diferencia de la caducidad, no es procesal ni de orden público, sino particular y relativa al fondo de la controversia.[7]

La prescripción trienal de derechos de carácter laboral está regulada por el artículo 41

---

[6] 4 de septiembre de 2013 folio 21-22
[7] Consejo de Estado, auto de 04 de septiembre de 2008, Radicación número: 13001-23-31-000-1999-06585-01(6585-05), Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

del Decreto 3135 del 26 de diciembre de 1968[8] que estipula:

> ***"Artículo 41°.-*** *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"* (Subraya el Despacho).

A su turno el Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969 por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968, en su artículo 102, señala:

> ***"Artículo 102.-*** *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"* (Subraya ei despacho).

Por regla general el término de prescripción de tres años se debe contar desde que la obligación se hace exigible y se puede interrumpir por un lapso igual, es decir, por tres años más. Sin embargo, con relación a las controversias como las aquí ventiladas, donde se reclama ia declaración de la existencia de un contrato realidad, se debe hacer prevalecer la realidad de la relación laboral sobre las formas, el Consejo de Estado había venido sosteniendo que el término de prescripción para los derechos que surgen de dicha declaratoria debía contarse a partir de la sentencia que constituye el derecho a favor del contratista, ya que antes de ésta el contrato formal de prestación de servicios gozaba de la presunción de legalidad y el derecho a obtener el pago de acreencias laborales no existía, por lo cual resultaba imposible predicar la prescripción de un derecho que no había nacido a la vida jurídica.[9]

Así lo consideró la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 19 de febrero de 2009:

> *"Como se observa, el término de prescripción de tres años se cuenta desde que la obligación se hace exigible, pero debe tenerse en cuenta que en el contrato de prestación de servicios, el derecho surge desde el momento en que la sentencia lo constituye a favor del contratista junto al restablecimiento traducido en el pago de la suma indemnizatoria, porque previo a la expedición de la sentencia que declara la primacía de la realidad laboral sobre la contractual, no existe ningún derecho a favor del contratista de prestación de servicios emanado de un vínculo laboral, con lo que resulta, que es imposible que se pueda predicar la prescripción de un derecho que no ha nacido a la vida jurídica. No resulta razonable aplicar la prescripción trienal a la*

---

[8] "Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".
[9] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de Unificación del 19 de febrero de 2009

indemnización que se reconoce al contratista en la sentencia, si se tiene en cuenta que como se advirtió, dicha figura es una sanción al titular del derecho por no ejercerlo dentro de los plazos que la ley le otorga, derecho que solo se constituye en la sentencia que determina la existencia de la relación laboral".

No obstante las disposiciones que establecen la prescripción trienal de derechos laborales han sido avaladas por la jurisprudencia constitucional con los siguientes argumentos:

"2. El núcleo esencial del derecho al trabajo no se desconoce, por el hecho de existir la prescripción de la acción laboral concreta.

La prescripción extintiva es un medio de extinguir la acción referente a una pretensión concreta, pero no el derecho sustancial fundamental protegido por el artículo 25 de la C.P., porque el derecho al trabajo es en sí imprescriptible.

No se lesiona al trabajador por el hecho de que la ley fije términos para el ejercicio de la acción laboral. El derecho de los trabajadores se respeta, simplemente se limita el ejercicio de la acción, y se le da un término razonable para ello. El núcleo esencial del derecho al trabajo no sólo está incólume, sino protegido, ya que la prescripción de corto plazo, en estos eventos, busca mayor prontitud en el ejercicio de la acción, dada la supremacía del derecho fundamental, el cual comporta la exigencia de acción y protección oportunas. Así, pues, el legislador no hizo cosa distinta a hacer oportuna la acción; de ahí que lo que, en estricto sentido, prescribe es la viabilidad de una acción concreta derivada de la relación laboral, pero nunca el derecho-deber del trabajo.

La prescripción trienal acusada, no contradice los principios mínimos fundamentales establecidos por el Estatuto Superior, porque la finalidad que persigue es adecuar a la realidad el sentido mismo de la oportunidad, con lo cual logra que no se desvanezca el principio de la inmediatez, que, obviamente, favorece al trabajador, por ser la parte más necesitada en la relación laboral. El derecho de los trabajadores no puede menoscabarse (art. 53 C.P.), y es en virtud de ello que la prescripción de corto plazo garantiza la oportunidad a que tienen derecho los que viven de su trabajo".

Recientemente el Consejo de Estado profirió fallo al decidir una acción de tutela, [10] donde precisó que en casos como el planteado en el sub lite, la existencia de una relación laboral debe reclamarse dentro del término de prescripción de los derechos laborales, es decir, dentro de los tres años siguientes, pero contados desde la terminación del contrato de prestación de servicios. Así indicó:

"El Tribunal Administrativo del Choco, declaró de oficio la prescripción de las prestaciones sociales reclamadas por la actora derivada del contrato de prestación de servicios, con fundamento en lo establecido en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, y consideró que no era procedente aplicar la jurisprudencia del Consejo de Estado ya referida, bajo el argumento que la misma no era aplicable al caso de la demandante, por cuanto la reclamación que hizo al ente Universitario se efectuó 14 años después de fenecido el vínculo contractual, es decir, en forma extemporánea de tal forma que no tuvo la virtualidad de suspender el término de prescripción.

La Sala negará el amparo impetrado, pues si bien ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido señalado por la parte actora, lo cierto es que la

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, Subsección A. Bogotá D.C., seis (06) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación No.11001-03-15-000-2013-01662-00.

misma se ha aplicado a situaciones en que los interesados han reclamado ante la administración dentro de los 3 años siguientes a la terminación del contrato de prestación de servicios suscrito.

En esta oportunidad, la interesada sólo acudió a reclamar ante el ente demandado, como lo dijo el Tribunal en su sentencia y no es objeto de discusión en la presente acción, con anterioridad al 3 de junio de 2011, lo que equivale a más de 15 años, si se tiene en cuenta que su vínculo, según lo afirma en la demanda terminó el 31 de diciembre de 1994.

(...) Esta Corporación ha accedido al restablecimiento del derecho en los casos citados, bajo el supuesto de que la parte actora ha cumplido con lo establecido en el artículo 102 del decreto 1848 de 1969, es decir ha reclamado ante la entidad, máximo dentro de los 3 años siguientes a su retiro y luego ha acudido en término ante esta jurisdicción.

El anterior fue el criterio que aplicó el Tribunal, el cual estima la Sala no solo es razonable sino legal y se encuentra dentro del margen de su autonomía.

En este orden de ideas, considera la Sala que el Tribunal Administrativo del Chocó no incurrió en la causal de procedibilidad de la acción de tutela por desconocimiento del precedente, por cuanto lo que se reprocha es que las autoridades judiciales desconozcan sus pronunciamientos o se aíslen del criterio unificador de los superiores jerárquicos, sin exponer las razones por las cuales cambian su posición frente a determinado asunto o disienten de la posición establecida por éstos, circunstancia que no se advierte en esta oportunidad (...)"[11] (Negrilla fuera de texto original)

El fallo en estudio consideró que el término para reclamar judicialmente los derechos laborales derivados del contrato realidad es de *3 años, contados a partir de la terminación del vínculo laboral*, criterio que es compartido por la Sala, en la medida que resulta injustificado que los interesados puedan reclamar el pago de acreencias laborales muchos años después de que se han hecho exigibles.

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado reiteró el criterio anterior en un fallo que definió una acción de tutela, así:[12]

"(...) La Sala negará el amparo impetrado, pues si bien ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido señalado por la parte actora, lo cierto es que la misma se ha aplicado a situaciones en que los interesados han reclamado ante la administración dentro de los 3 años siguientes a la terminación del contrato de prestación de servicios suscrito.

En esta oportunidad, la interesada sólo acudió a reclamar ante el ente demandado, como lo dijo el Tribunal en su sentencia y no es objeto de discusión en la presente acción, con anterioridad al 3 de junio de 2011, lo que equivale a más de 15 años, si se tiene en cuenta que su vínculo, según lo afirma en la demanda terminó el 31 de diciembre de 1994. (...)

Lo anterior, sirvió al Tribunal para, en ejercicio de su autonomía funcional, exponer en forma clara, los motivos por los cuales consideraba que a la señora Rosa Istmenia Moreno de Palacios no le eran aplicables los precedentes

[11] Ver también, Sentencia de 16 de diciembre de 2013 proferida por la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado con ponencia del Consejero Doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Radicado No.11001 03 15 000 2013 01015 01.

[12] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 16 de diciembre de 2013. Ref.: Expediente N° 11001-03-15-000-2013-01015-01.

> ***judiciales citados y concluir que la reclamación que elevó la actora ante la administración en el año de 2011, 15 años después de culminado el nexo contractual, esto es, el 31 de diciembre de 1994, no tuvo la potencialidad de suspender el término de prescripción de los derechos derivados de la relación laboral.***
>
> ***Esta Corporación ha accedido al restablecimiento del derecho en los casos citados, bajo el presupuesto de que la parte actora ha cumplido con lo establecido en el artículo 102 del decreto 1848 de 1969, es decir, ha reclamado ante la entidad, máximo dentro de los 3 años siguientes a su retiro y luego ha acudido en término ante esta jurisdicción. (...)***" (Negrilla del despacho)

En pronunciamiento aún más reciente la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado reiteró, en los siguientes términos, la tesis según la cual el reconocimiento de las prestaciones sociales derivadas del contrato realidad se deben reclamar dentro del término de prescripción de tres años, (Subrayado de Sala)

> *"... La Sala debe precisar que si bien la anterior es la tesis que se aplica en la actualidad y, en efecto, se reitera que el derecho a reclamar las prestaciones derivadas de un contrato realidad solo se hace exigible a partir de la sentencia que declara la existencia de la relación laboral; también lo es que el particular debe reclamar de la administración y del juez el reconocimiento de su relación laboral, dentro de un término prudencial que no exceda la prescripción de los derechos que reclama. Lo anterior quiere decir que si finiquitó la relación que inicialmente se pactó como contractual, el interesado debe reclamar la declaración de la existencia de la relación laboral, en un término no mayor de 3 años, so pena de que prescriba el derecho a reclamar la existencia de la misma y el consecuente pago de las prestaciones que de ella se derivan. En los casos analizados en épocas anteriores por la Sala, como el estudiado en la sentencia cuyo aparte se transcribió previamente, la relación contractual terminó en mayo de 2000 y la reclamación de reconocimiento de las prestaciones sociales se hizo en ese mismo año y dio origen al oficio acusado expedido en el mes de septiembre, es decir, no había vencido el término para que el demandante reclamara sus derechos laborales, consistentes en la declaración misma de la relación laboral. No ocurre lo mismo en el caso bajo análisis, cuando se trata de relaciones contractuales extinguidas algunas en el año 1994, otras en los años 2000, 2001, 2002 o máximo hasta el año 2003, pero la reclamación en sede administrativa se hizo hasta el año 2010, mediante escrito radicado el 30 de julio.*
>
> *Lo anterior quiere decir que si bien es cierto, conforme al criterio fijado por la Sala de la Sección Segunda en la sentencia trascrita, solo se puede predicar la prescripción de los derechos prestacionales con posterioridad a la declaración de la existencia de la relación laboral, también lo es que la solicitud de la declaración de la existencia de la relación laboral, debe hacerse dentro de los 3 años siguientes al rompimiento del vínculo contractual, so pena de que prescriba el derecho a que se haga tal declaración.*
>
> *En las anteriores condiciones, la Sala confirmará la sentencia recurrida en cuanto negó las pretensiones de la demanda, pero por haberse extinguido el derecho a reclamar oportunamente la declaración de la existencia de la relación laboral."*[13]

Por las razones expuestas es claro que los recientes pronunciamientos del Consejo de Estado en los fallos referidos, implica una reiteración y no un cambio jurisprudencial respecto de los criterios utilizados por el A-quo. En efecto, todos los fallos transcritos

---

[13] Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014)
Radicación número: 20001-23-31-000-2011-00142-01(0131-13), Actor: ROSALBA JIMENEZ PEREZ y OTROS, Demandado: DEPARTAMENTO DEL CESAR

coincide en que la tesis sentada en la sentencia de unificación y fallos posteriores que reiteraron dicha tesis partieron de la premisa de que los actores habían reclamado administrativamente los derechos laborales derivados de contratos realidad de tipo laborales dentro de los tres años siguientes a la terminación del último vínculo laboral. De allí que no puede atribuirse a los fallos transcritos una contradicción respecto de la sentencia de unificación del 19 de febrero de 2009 por la misma corporación, por tal razón la prescripción trienal de los derechos laborales no contraviene postulados de índole constitucional como el acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial sobre el formal sino que, por el contrario, se encuentra acorde con la filosofía del Estado Social de Derecho, donde el principio de seguridad jurídica constituye uno de sus pilares fundamentales que se traduce en un deber de diligencia por parte de los usuarios de la administración de justicia, quienes deben acudir dentro de términos razonables a reclamar sus derechos, con el fin de evitar la extinción de los mismos.

Luego, si la reclamación por el pago de acreencias derivadas de la existencia de una relación laboral encubierta por un contrato de prestación de servicios no se eleva ante la administración en el término de tres años contados desde la terminación del último contrato, se configuraría el fenómeno de la prescripción extintiva el cual es entendido como una excepción previa según lo dispuesto por el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 del siguiente tenor literal:

> *"el juez o magistrado ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva".*

Caso Concreto.

En el sub lite se observa que la última vinculación del demandante con la entidad accionada fue mediante contrato de prestación de servicio Nº 244 del 20 **agosto de 2003,** por el término de 250 horas[14], que de acuerdo a lo manifestado por el actor en los hechos de la demanda se cumplieron hasta el 15 **de diciembre de 2003.**[15]

A partir de la fecha en que terminó la última vinculación el demandante contaba con un término de tres años para reclamar ante la administración los derechos que pudieron haber surgido de la relación que considera amparada por un contrato realidad de

[14] certificación emitida por el SENA folios 25-26
[15] Folio 2

carácter laboral; pero radicó la mencionada solicitud el **4 de septiembre de 2013**[16] cuando habia vencido dicho término para reclamar el derecho.

La demanda se presentó el 19 de febrero de 2014[17] cuando se habìan extinguido los derechos derivados de la relación laboral; razón suficiente para REVOCARÁ la decisión apelada, y en su lugar, declarará probada la excepción de prescripción extintiva de los derechos reclamados.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo del Magdalena,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Santa Marta de no declarar probada la excepción de prescripción extintiva de los derechos reclamados por el actor, y en su lugar se **DECLARAR** probada la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales reclamados por el señor ULISES STALY MATOS MANJARREZ al SENA por los servicios prestados mediante contratos de prestación de servicio celebrados entre el 6 de julio de 1998 y el 15 de diciembre de 2003.

SEGUNDO: Una vez en firme éste proveído, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ADONAY FERRARI PADILLA
Presidente

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS
Magistrado

MARIA VICTORIA QUIÑONES TRIANA
Magistrada

[16] Folio 21-22
[17] Folio 11