



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B**

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado : 250002342000-2012-00373-02
No. Interno : 1864-2017
Demandante : Arturo Alberto Infante Villareal
Demandado : Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores.
Medio de control : Nulidad y Restablecimiento del derecho
Tema : Apelación auto– Prescripción – Ley 1437 del 2011

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra el auto proferido en audiencia inicial celebrada el 6 de abril de 2017, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la excepción de prescripción del derecho.

I. ANTECEDENTES

El señor Arturo Alberto Infante Villareal, a través de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, pretendiendo la nulidad del Oficio DTH 80414 de 26 de diciembre de 2011, por medio del cual el Director de Talento Humano de la entidad demandada dio respuesta al derecho de petición elevado por el demandante el 30 de noviembre de 2011, en el cual solicitó el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y demás acreencias laborales a que tiene derecho, causadas durante el tiempo laborado en el servicio exterior, desde el 30 de julio de 1996 hasta el 4 de febrero de 2004, liquidadas con base en el salario realmente devengado.

A título de restablecimiento del derecho, reclama el reconocimiento, liquidación y pago de sus cesantías durante el tiempo que laboró en el servicio exterior entre el 30 de julio de 1996 y el 4 de febrero de 2004, liquidadas con base en el salario realmente devengado en la planta externa, y no el equivalente a un cargo de la planta interna. Además del pago de las diferencias dejadas de cancelar por concepto de aportes al Sistema General de Pensiones en el mismo periodo y de las sanciones e indemnizaciones moratorias junto con los intereses causados.



1.1. Providencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en audiencia inicial celebrada el 6 de abril de 2017, declaró probada la excepción de prescripción del derecho¹, al considerar que:

"(...) Las cesantías son exigibles por parte del trabajador al terminar la relación laboral, por lo que la prescripción empezará a correr al día siguiente de la terminación de dicha relación.

En el caso bajo estudio, las cesantías se hicieron exigibles a partir de la desvinculación, esto es, 5 de febrero de 2002 y en ese orden de ideas el actor tenía 3 años, contados a partir de dicha fecha para hacer las reclamaciones pertinentes con relación a las cesantías causadas en el periodo comprendido entre el 30 de julio de 1996 al 4 de febrero de 2002.

En el caso que se examina, no se encontró reclamación alguna presentada por el actor dentro de los 3 años posteriores a su desvinculación, pues sólo hasta el 30 de noviembre del 2011, el actor elevó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores reclamación administrativa tendiente a obtener la reliquidación de sus cesantías, esto es, después de transcurridos 9 años de su retiro.

Si bien es cierto que en el proceso no se encuentra probado que la liquidación de las cesantías anuales o definitivas, fueron debidamente notificadas al actor; también lo es, que las mismas se hicieron exigibles a partir de su desvinculación laboral, a partir de la cual disponía de 3 años para hacer las respectivas reclamaciones.

No ocurre lo mismo con la pretensión relativa a obtener el reconocimiento y pago de las cesantías dejadas de pagar por concepto de aportes al sistema general de pensiones, atendiendo al carácter imprescriptible de los derechos derivados de la seguridad social.

En este orden de ideas, el proceso continuará pero únicamente con esta última pretensión".

1.2. Del recurso de apelación

El apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación², alegando lo siguiente:

"Si bien es cierto y como fue expuesto por el despacho, el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el tiempo que mi apoderado trabajó en la planta externa, pago anualmente lo correspondiente al auxilio de cesantías; sin embargo, nunca expidió en debida forma los actos administrativos de liquidación anual de cesantías, como así lo establece los artículos 30 y 31 del Decreto 3118 de 1968.

El Consejo de Estado determinó que no es posible aplicar la prescripción trienal de las acreencias laborales, entre estas, el auxilio de cesantías, en aquellos

¹ CD Folio 175, minuto 19:00

² CD Folio 175, minuto 26:18



eventos en que la administración pública no cumple con la obligación de expedir actos administrativos validos en el momento de hacer esa liquidación anual y el posterior pago del auxilio.

De forma que ese acto administrativo debe ser notificado de conformidad con las normas del CCA.

No se puede hablar de inactividad de mi prohijado, pues la administración al no haber expedido los actos administrativos por no haberlos notificado en debida forma, no se le dio nunca la oportunidad de interponer en debida forma sus derechos, por lo que es injusto aplicar la sanción de la prescripción trienal".

2. CONSIDERACIONES

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125, 150 y 180 (numeral 6³) y 244 (numeral 1°) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA-, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del demandante.

2.1. Problema Jurídico

La Sala se contraerá a establecer si debe revocar el auto proferido en audiencia inicial celebrada el 6 de abril de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual declaró probada la excepción de prescripción del derecho.

2.2. Prescripción

La prescripción extintiva del derecho es un castigo a la inactividad prolongada e injustificada del titular del derecho para formalizar su reclamación. En materia laboral administrativa, la prescripción de derechos prestacionales de los empleados públicos está regulada en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

El Decreto 3135 de 26 de diciembre de 1968⁴ en su artículo 41 consagra que "*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 y 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*".

³ "el auto que decide sobre las excepciones será susceptible de apelación o del de súplica, según el caso"

⁴ 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."



El Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, en su artículo 102 dispuso:

"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".

En efecto, ambas normas consagraron un plazo de 3 años para reclamar los derechos ante las autoridades competentes, contados a partir de la fecha en que la obligación se hace exigible, término que se interrumpe con la reclamación que se presente ante la autoridad con competencia para reconocer el derecho.

Sobre ello, esta Subsección en providencia de 8 de mayo de 2014⁵ definió la prescripción extintiva como *"el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial que está fijado en la Ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquiridos, para ejercerlos se tiene un lapso en el que deben ser solicitados"*.

A su vez, la Corte Constitucional en sentencia C-091 de 2018, al estudiar el concepto y fundamento de la prescripción en el ordenamiento jurídico colombiano, señaló:

*"(...) 14. En el sistema jurídico colombiano, la prescripción es una institución jurídica que corresponde a dos figuras diferentes: por una parte, la adquisitiva, también conocida como **usucapión** (adquisición o apropiación por el uso, por su etimología latina usucapionem, de usus-uso- y capere –tomar-), que es un título originario de adquisición de derechos reales, por la posesión ejercida durante el tiempo y bajo las condiciones exigidas por la ley y **la prescripción extintiva o liberatoria**, que es un modo de extinguir derechos u obligaciones, como resultado de su no reclamación, alegación o defensa durante el tiempo determinado por la ley, por cualquier razón subjetiva que motive la inacción de su titular, dejando salvas las suspensiones determinadas por la ley en favor de ciertas personas .*

15. La usucapión y la prescripción extintiva corresponden a una decisión de política legislativa contraria a la idea de perpetuidad de los derechos, que busca hacer coincidir la realidad (la posesión continua o la inacción prolongada), con el ordenamiento jurídico para, por una parte, premiar a quien explota los derechos reales, a pesar de no ser su titular, pero que desarrolla la función social de la propiedad (artículo 58 de la Constitución), en el caso de la usucapión

⁵ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, Sentencia de 8 de mayo de 2014, radicado N° 080012331000201202445 01 (2725-2012), C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en la cual se reiteró los siguientes pronunciamientos de 26 de enero de 2012, Expediente N° 1608 de 2011, demandante Carlos Dussan Pulecio C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila; y de 23 de septiembre de 2010, expediente N° 1201 de 2008, actores: Marco Fidel Ramírez Yezpe y Otros. C.P.: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.



y, por otra parte, conminar a la definición pronta y oportuna de las situaciones jurídicas, so pena de exponerse a perder el derecho o la acreencia, en el caso de la prescripción extintiva. En este sentido, para imprimir certeza en el tráfico jurídico y sanear situaciones de hecho, la prescripción materializa la seguridad jurídica, principio de valor constitucional que podría resultar comprometido por la indefinición latente y prolongada de los problemas jurídicos surgidos de hechos jurídicos relevantes: la posesión del derecho real ajeno o la inacción en la reclamación de los derechos u obligaciones (...)"

En conclusión, la prescripción hace referencia a la extinción de los derechos cuando aquellos no son reclamados durante un periodo de tiempo señalado por la ley, que para el caso de las obligaciones laborales y de seguridad social es de 3 años⁶.

Finalmente, en sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016⁷, la Sección Segunda de esta Corporación concluyó que las cesantías definitivas están sometidas al fenómeno de la prescripción, a diferencia de las anualizadas que tienen el carácter de prestación imprescriptible, por subsistir la relación laboral.

2.3. Caso concreto

El señor Arturo Alberto Infante Villareal pretende⁸ la nulidad del Oficio DTH 80414 de 26 de diciembre de 2011, por medio del cual la entidad demandada negó el reconocimiento, liquidación y pago de sus cesantías y demás acreencias laborales a que tiene derecho, causadas durante el tiempo laborado en el servicio exterior desde el 30 de julio de 1996 hasta el 4 de febrero de 2004, liquidadas con base en el salario realmente devengado en la planta externa, y no el equivalente a un cargo de la planta interna.

Para resolver, esta Sala evidencia de la certificación expedida por la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, que el actor prestó sus servicios del 30 de julio de 1996 al 4 de febrero de 2002, de donde se deduce que al haber finalizado su relación laboral con la entidad demandada, la petición respecto de las prestaciones, incluidas las cesantías, está relacionada con la liquidación definitiva que de éstas se hizo y, en consecuencia, se establece su carácter de prescriptibles, de conformidad con el criterio pacífico de esta corporación sobre el tema⁹.

⁶ Sobre la prescripción de los derechos laborales consultar, entre otras la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda de 1° de marzo de 2018, Radicación 25000-23-42-000-2013-06449-01(3989-15)

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda. Magistrado Ponente Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ004 del 25 de agosto de 2016. Radicación 080012331000201100628-01 (0528-14). Yesenia Esther Hererira Castillo.

⁸ Folios 30-31

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B". C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Providencia de 8 de agosto de 2019. Radicado 25000-23-42-000-2014-00066-02(0650-19). Actor: Daniel Alfredo Montañez Madero, Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores y FIDUCOLDEX.



Ciertamente, para interrumpir la prescripción de los asuntos laborales es necesario elevar petición ante el empleador para el reconocimiento o pago de esa obligación dentro de los tres años siguientes a que éstas se hicieron exigibles, de manera que el señor Arturo Infante tenía 3 años para pedir al Ministerio de Relaciones Exteriores, la reliquidación de sus prestaciones definitivas contados desde el 5 de febrero de 2002 hasta el 5 de febrero de 2005; sin embargo, solo presentó reclamación el 30 de noviembre de 2011¹⁰, de manera que respecto de la reliquidación de prestaciones y cesantías operó la prescripción extintiva, tal como lo declaró el *a quo*, en la providencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B,

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar el auto proferido en audiencia inicial del 6 de abril de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual declaró probada la excepción de prescripción del derecho, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: Una vez en firme este auto, por Secretaría devuélvase el expediente de la referencia al Tribunal de origen, para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmado electrónicamente)
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)
CARMELO PERDOMO CUÉTER

(Firmado electrónicamente)
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

¹⁰ Folios 3-9