



Sentencia 2014-00015 de 2019 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C. 17 de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 20001233300020140001501 (4447-2016)

Demandante: YULIETH MARGARITA MÁRQUEZ MIRANDA

Demandada: DEPARTAMENTO DEL CESAR

Tema: Prescripción de derechos laborales

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Ley 1437 de 2011

0-228-2019

ASUNTO

Decide la Subsección el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 18 de agosto de 2016 por el Tribunal Administrativo del Cesar, que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

La señora Yulieth Margarita Márquez Miranda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011¹, formuló, en síntesis, las siguientes

Pretensiones²

1. Declarar la nulidad del Oficio CSED ex 2244 del 11 de septiembre de 2013; así como, la nulidad de los actos administrativos presuntos originados en el silencio administrativo negativo respecto de las siguientes peticiones: i) petición del 12 de enero de 2000, por medio de la cual se solicitó el pago de vacaciones causadas entre el 9 de julio de 1998 y el 9 de julio de 1999; ii) petición del 4 de diciembre de 2002, a través de la cual solicitó el pago de las cesantías definitivas, dotación de dos cuatrimestres, indemnización por vacaciones no disfrutadas y autorizadas por la Resolución 1715 del 10 de julio de 2002 y prima de navidad del año 2002; iii) petición [sin fecha] mediante la cual se solicitó el reconocimiento y pago de la prima técnica por evaluación de desempeño; y iv) petición del 26 de febrero de 2003, en la cual se requirió la liquidación definitiva de las cesantías y vacaciones no disfrutadas.

2. Condenar al Departamento del Cesar reconocer y pagar los siguientes conceptos: i) prima técnica por evaluación de desempeño desde el 1.º de mayo de 1993 hasta el 28 de febrero de 1997; ii) cesantías definitivas; iii) dotación de dos cuatrimestres; iv) indemnización por vacaciones no disfrutadas y autorizadas por las Resoluciones 318 del 16 de junio de 1995, 1193 del 8 de julio de 1996, 676 del 14 de julio de 1997, 1961 del 26 de agosto de 1998, 2283 del 10 de septiembre de 2000, 603 del 27 de junio de 2001 y 1715 del 10 de julio de 2002; v) prima de navidad correspondiente al año 2002.

3. Condenar a la demandada a reconocer y pagar los menores valores reconocidos en la asignación básica; así como la liquidación definitiva

desde el 9 de julio - de 1993 al 13 de octubre de 2002, de las siguientes prestaciones: i) auxilio de transporte; ii) subsidio de alimentación; iii) prima de antigüedad; iv) prima de servicios; v) prima de vacaciones; vi) vacaciones; vii) prima de navidad; viii) auxilio de cesantías; ix) intereses sobre las cesantías; x) bonificación por servicios prestados.

4. Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de la sanción por la no cancelación de las cesantías dentro del término legal y a la indemnización moratoria por el no pago de prestaciones sociales.

5. Ordenar el pago de los intereses legales correspondientes y condenar al Departamento del Cesar al pago de costas y agencias en derecho.

Fundamentos fácticos relevantes³

1. La señora Sixta Tulia Miranda de Márquez laboró en el Fondo Educativo Regional del Cesar entre el 9 de julio de 1993 y el 13 de octubre de 2002, fecha de su fallecimiento, como auxiliar de servicios generales código 5335 grado 05.

2. La entidad demandada no le reconoció a la señora Miranda de Márquez la asignación básica mensual correspondiente a los empleados públicos del nivel asistencial, regulada en los Decretos 2406 de 1999; 2753 de 2000; 2714 de 2001; y 693 de 2002, en concordancia con el artículo 14 del Decreto 1569 de 1998.

3. Así mismo, señaló que el Departamento del Cesar no ha cancelado la liquidación definitiva de las prestaciones sociales causadas por la señora Sixta Tulia Miranda de Márquez entre el 9 de julio de 1993 y el 13 de octubre de 2002, tales como auxilio de transporte, prima de alimentación, prima técnica, bonificación por recreación, prima de vacaciones, vacación prima de servicios, prima de antigüedad, cesantías e intereses sobre las cesantías.

4. La causante solicitó a la administración departamental la concesión y pago de las vacaciones causadas entre el 9 de julio de 1998 y el 9 de julio de 1999, para ser disfrutadas a partir del 31 de enero de 2000, sin que el ente territorial diera respuesta a dicha solicitud; de igual forma solicitó el reconocimiento y pago de prima técnica por evaluación de desempeño sin que le fuera emitida respuesta en su favor.

5. Con posterioridad a la muerte de la señora Sixta Tulia Miranda de Márquez, la señora Yulieth Margarita Márquez Miranda solicitó el 4 de diciembre de 2002 el pago de las cesantías definitivas, la dotación de dos cuatrimestres, la prima de navidad del año 2002 y la indemnización por vacaciones no disfrutadas y autorizadas por el departamento del Cesar.

6. De igual forma, adujo que la demandada autorizó las vacaciones de la señora Sixta Tulia Miranda de Márquez entre los años 1995 y 2002, pero que nunca las canceló efectivamente.

7. El 21 de agosto de 2013 agotó «la vía administrativa», a la cual la entidad dio respuesta a través del Oficio CSED ex 2244 del 11 de septiembre de 2013, a través de la cual negó las peticiones de la demandante.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

En el marco de la parte oral del proceso, bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de establecer el objeto del proceso y de la prueba.⁴

En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvencción. Además, se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.

Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

Bien podría decirse que esta figura, insertada en la audiencia inicial, es también una faceta del despacho saneador o del saneamiento del proceso, en la medida que busca, con la colaboración de la parte demandada, que la verificación de los hechos constitutivos de excepciones previas, o advertidos por el juez, al momento de la admisión, se resuelvan en las etapas iniciales del proceso, con miras a la correcta y legal tramitación del proceso, a fin de aplazarlo, suspenderlo, mejorarlo o corregirlo.⁵

En el presente caso a folio 178 se indicó en la etapa de excepciones previas:

«[...] La entidad demandada no propuso excepciones previas [...]»

Se notificó la decisión en estrados y no se presentaron recursos.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de "tuerca y tornillo", porque es guía y ajuste de esta última.⁶

En la audiencia inicial a folios 178 a 180 se fijó el litigio respecto de los hechos

y el problema jurídico, así:

«[...] Se interroga a los apoderados de las partes [...] si están o no de acuerdo con los siguientes hechos y demás extremos de la demanda y su contestación:

La extinta señora SIXTA TULIA MIRANDA DE MÁRQUEZ, madre de Ja demandante YULIETH MARGARITA MÁRQUEZ MIRANDA, laboró en el Fondo Educativo Regional del Cesar desde el día 9 de julio de 1993 hasta el día de su muerte ocurrida el 13 de octubre de 2002, desempeñando el cargo de Auxiliar de

Servicios Generales, Código 5335, Grado 05, Nivel Asistencial. [...] El Departamento del Cesar no ha reconocido y cancelado a la madre de la demandante la prima técnica por evaluación de desempeño, las diferencias salariales dejadas de percibir por este concepto y la nivelación de la asignación básica mensual correspondiente al nivel asistencial, durante el periodo comprendido entre el año 1999 a 2002. Asimismo, la liquidación de las prestaciones sociales y la indemnización moratoria por su falta de pago, la indemnización por las vacaciones autorizadas y no disfrutadas, la dotación de dos cuatrimestres, la prima de navidad correspondiente al año 2002, la liquidación de las cesantías definitivas y la sanción por el no pago oportuno de estas.

[...]

Con fundamento en las respuestas [...] la fijación del litigio se concreta en determinar si como lo afirma la demandante el Departamento del Cesar no le ha reconocido y cancelado a su fallecida madre la prima técnica por evaluación de desempeño, las diferencias salariales dejadas de percibir por este concepto y la nivelación de la asignación básica mensual correspondiente al nivel asistencial, durante el periodo comprendido entre el año 1999 a 2002. Asimismo, la liquidación de las prestaciones sociales y la indemnización moratoria por su falta de pago, la indemnización por las vacaciones autorizadas y no disfrutadas, Ja dotación de dos cuatrimestres, la prima de navidad correspondiente al año 2002, la liquidación de las cesantías definitivas y la sanción por el no pago oportuno de estas; o si, por el contrario, como lo afirma la entidad demandada, que a la actora no le asiste derecho a reclamar ningún tipo de diferencia salarial, por cuanto a la fallecida señora SIXTA TULIA MIRANDA DE MÁRQUEZ se le canceló acorde a su grado y nivel de nombramiento, de acuerdo a los decretos salariales que fijan las escalas de asignación básica de los empleos desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado del orden nacional.

[.. .]».

Se notificó la decisión en estrados y no se presentaron recursos.

SENTENCIA APELADA ⁷

El a quo profirió sentencia escrita el 18 de agosto de 2016, en la cual negó las pretensiones de la demandante, con fundamento en las siguientes consideraciones: el Tribunal sostuvo que con la demanda se pretendió la declaratoria de nulidad respecto del acto administrativo presunto originado por el silencio administrativo negativo del Departamento del Cesar frente a la solicitud de reconocimiento y pago de la prima técnica por evaluación de desempeño desde el 1.0 de mayo de 1993 hasta el 28 de febrero de 1997, presentada días antes del fallecimiento de la causante, por haber obtenido calificación satisfactoria en el desempeño de su cargo en dicho periodo.

En ese sentido, hizo referencia a la prescripción extintiva del derecho, prevista en el Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, que en su artículo 102 reguló que las acciones emanadas de los derechos allí contenidos prescriben en 3 años contados a partir de la fecha en que se hicieron exigibles, y que el simple reclamo escrito interrumpe el fenómeno, pero solo por un lapso igual.

Asimismo, señaló que ante la ausencia de norma expresa que regulara dicha figura respecto a otros derechos laborales, debía aplicarse por analogía el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social, excepto en caso de que existan «[...] cánones que regulen "este tópico en puntos específicos. [...]» para lo cual acudió a una sentencia proferida por esta Corporación el 21 de marzo de 2002⁸.

De acuerdo con lo anterior, indicó que en el expediente obra copia de la petición aludida pero que dicho documento carece de fecha de elaboración o recepción por la entidad, es decir, no se tiene certeza de la fecha de presentación pese a la afirmación de que se radicó días antes de la muerte; y que aun de tener como presentada la solicitud el día previo al fallecimiento de la causante (12 de octubre de 2002), dicha petición habría sido presentada con posterioridad al acaecimiento de la prescripción, esto es, que al reclamarse derechos causados entre el 1.0 de mayo de 1993 y el 28 de febrero de 1997, la oportunidad para reclamarlos feneció el 28 de febrero de 2000.

Por otra parte, frente a la petición elevada el 12 de enero de 2000 en la que se reclamó el pago de vacaciones causadas entre julio de 1998 y julio de 1999, sostuvo que el derecho también había prescrito porque, pese a que la petición interrumpió la prescripción por tres años, solo se acudió ante la administración a reclamar nuevamente el derecho el 21 de agosto de 2013.

De igual forma, frente a la solicitud del 4 de diciembre de 2002 relacionada con el pago de las cesantías definitivas, dotación, indemnización por vacaciones y prima de navidad concluyó que también había operado la interrupción del fenómeno prescriptivo pero que no se realizó la nueva reclamación dentro de los 3 años siguientes.

Finalmente, en cuanto a la petición del 21 de agosto de 2013, sostuvo que los derechos allí reclamados se hicieron exigibles el 13 de octubre de 2002, motivo por el que la libelista tenía oportunidad para reclamar estos por un término de 3 años, hasta el 13 de octubre de 2005.

Acorde con los anteriores razonamientos, el Tribunal de primera instancia profirió sentencia que se resume así: i) declaró probada de oficio la excepción de prescripción; ii) negó las pretensiones de la demanda; iii) condenó en costas a la parte demandante.

RECURSO DE APELACIÓN⁹

La parte demandante apeló la decisión del Tribunal relacionada con la declaratoria de prescripción. Las razones en que se fundamenta su recurso son las siguientes: en primer lugar afirmó que la sentencia no tuvo en cuenta la suspensión de la prescripción que permitía al peticionario «[...] esperar la respuesta o de acudir ante la jurisdicción [...]», así como tampoco analizó si el peticionario debe sufrir las consecuencias de la omisión administrativa en desmedro de los derechos fundamentales de petición, contradicción y defensa. Para el efecto de sustentar su posición hizo referencia a la sentencia C-792 de 2006 de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, indicó que el a quo no tuvo en cuenta las consecuencias jurídicas del silencio administrativo negativo, porque a pesar de la omisión de la administración en contestar sus peticiones esta resultó premiada y los ciudadanos sancionados por cuanto se ven obligados a renunciar a sus derechos fundamentales.

En consecuencia, solicitó revocar la sentencia de primera instancia para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal según constancia secretarial a folio 272.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 150 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso¹¹, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico a resolver en esta instancia se resume en la siguiente pregunta:

¿Las prestaciones laborales y sociales reclamadas por la señora Márquez Miranda como causahabiente de Sixta Tulia Miranda de Márquez se encuentran prescritas, aun cuando frente a estas se configuró el silencio administrativo negativo?

Al respecto, la Sala sostendrá la siguiente tesis: el silencio administrativo no interrumpe indefinidamente la prescripción, razón por la cual, aun cuando el interesado reclama oportunamente el reconocimiento y pago de prestaciones laborales y sociales, este hecho solo interrumpe el fenómeno prescriptivo por una sola vez y por un término igual, es decir que ante la omisión de la administración en dar respuesta a la petición de reconocimiento, la parte debe acudir ante la jurisdicción antes de que finalice el término de interrupción, so pena de que se extinga el derecho 1 como se explica a continuación:

Diferencias entre caducidad y prescripción

La subsección advierte que la parte demandante confunde la prescripción con la caducidad al indicar que la sentencia del tribunal no tuvo en cuenta las consecuencias jurídicas del silencio administrativo negativo. En efecto, la Sala estima necesario precisar que la caducidad y la prescripción son fenómenos jurídicos diferentes.

Generalidades de la caducidad

Esta Corporación ha sostenido¹² que la caducidad se refiere al término que posee el interesado para interponer las acciones que tenga a su alcance con el fin de buscar la protección de sus derechos, es decir, se predica del ejercicio del derecho de acción; su finalidad es precisamente racionalizar ese ejercicio, lo que impone al interesado la obligación de emplearla oportunamente, so pena de que 'las situaciones adquieran firmeza y que se extinga la jurisdicción del juez de lo contencioso administrativo para estudiarlas¹³. Lo anterior se justifica en la necesidad de obtener seguridad jurídica¹⁴.

Frente a esta figura procesal, la Corporación ha sostenido:

«[...] La caducidad es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración. sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior

se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales. Es decir que el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, en cuanto a la nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses lo cual se

constituye como un instrumento que mantiene y protege la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para la estabilidad social de sus integrantes. [...] Sin embargo, el numeral 3 del artículo 136 del C.C.A., establece que la acción sobre los actos presuntos se puede ejercer en cualquier tiempo. lo que significa que en los casos en los que se configura un acto ficto o presunto producto de un silencio de la Administración. no existe término perentorio alguno que dé cabida al fenómeno de la caducidad [...]» (Subrayado de la Sala)

En ese sentido la caducidad hace referencia al término regulado por el legislador para interponer de manera perentoria la acción o medio de control en sede judicial.

Término de caducidad en el caso de derechos laborales y prestaciones sociales

Para el efecto, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reglamentó los términos- con que cuentan las personas para interponer demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que para el caso de los derechos laborales- y prestaciones sociales fijó las siguientes reglas:

En caso de tratarse de actos administrativos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, o se dirija contra actos producto del silencio administrativo, literales c) y d) del numeral 1 del artículo en cita, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo.

Si se pretende la nulidad de un acto que reconoce o niega total o parcialmente un derecho laboral o prestación social que no tenga el carácter de periódico (literal d, numeral 2 del artículo 164), la demanda deberá presentarse en un término máximo de 4 meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, so pena de que opere la caducidad.

Ahora, esta Subsección¹⁵ ha entendido como regla general que las reclamaciones de naturaleza laboral, tratándose de solicitudes de acreencias periódicas, no están sujetas al término de caducidad de cuatro meses previsto para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando quien pretenda su pago tenga vigente el vínculo laboral con la entidad que pretende demandar, pues finalizada la relación laboral, ya no reviste la connotación de periodicidad del pago y, en esa medida, su exigibilidad vía judicial está sometida al término preclusivo de cuatro meses que trae el artículo 164 del CPACA

Así las cosas, podrá hablarse de prestación periódica cuando quien pretende el pago de acreencias tenga un vínculo laboral vigente con la entidad de la cual solicita dicha acreencia.

Por otra parte, en el caso del silencio administrativo no es predicable la caducidad por cuanto fue creado por la ley con el objeto de permitir al interesado adquirir un derecho por vía judicial en el evento de que la administración no se pronuncie expresamente sobre la petición de reconocimiento efectuada oportunamente ¹⁶.

Generalidades de la prescripción

La prescripción es definida por la jurisprudencia como la acción o efecto de «[...] adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley "o en otra acepción" como concluir o extinguirse una carga, obligación o deuda por el transcurso del tiempo [...]»¹⁷. Dicho fenómeno hace alusión directa a la pretensión, esto es, al derecho, y constituye el término particular para adquirirlo o extinguirlo¹⁸.

Es decir, es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo, de acuerdo con las condiciones descritas en las disposiciones que para cada situación se dicten, bien sea en materia adquisitiva o extintiva¹⁹.

Sobre el particular esta corporación señaló:

«[...] La prescripción extintiva tiene que ver con el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial el cual 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 so pena de perder dicha administración. La Corte Constitucional frente a la prescripción de derechos, en sentencia C-662 de 2004, Magistrado Ponente (...), estableció los siguientes parámetros: "La prescripción, como institución de manifiesta trascendencia en el ámbito jurídico, ha tenido habitualmente dos implicaciones: de un lado ha significado un modo de adquirir el dominio por el paso del tiempo (adquisitiva}, y del otro, se ha constituido en un modo de extinguir la acción (entendida como acceso a la jurisdicción), cuando con el transcurso del tiempo no se ha ejercido oportunamente la actividad procesal que permita hacer exigible un derecho ante los jueces. A este segundo tipo de prescripción es al que hace referencia la norma acusada. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido que: "El fin de la prescripción es tener 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, o sea la negligencia real o supuesta del titular. De acuerdo con lo anterior se tiene que la norma establece para el ejercicio de los derechos un tiempo determinado dentro del cual se debe solicitar su ejecución, y si transcurre dicho tiempo y no se solicitó, se traduce en la pérdida de interés para ejercerlo²⁰ [...]» (Subrayado del original y negrita fuera de texto)

Así entonces, es dable inferir que: i) la prescripción se predica del ejercicio del derecho, el cual puede adquirirse o extinguirse con el paso del tiempo; ii) es renunciable una vez ocurrida, así lo señala el artículo 2514 del Código Civil: «[...] La prescripción puede ser renunciada expresa o tácitamente; pero sólo después de cumplida. [...]» y iii) puede ser objeto de suspensión frente a algunas personas dentro de ciertas circunstancias. Así, el artículo 2530 del Código Civil indica que se suspende a favor de los incapaces y en general, de quienes se encuentran bajo tutela o curaduría. En efecto, la aludida norma determina que no se contará el tiempo de prescripción en contra de quien se encuentre en

imposibilidad absoluta de hacer valer su derecho, mientras dicha imposibilidad subsista.

Término de prescripción

La prescripción respecto de derechos laborales está regulada concretamente por los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que en su tenor literal prevén:

«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.»

«ARTÍCULO 102. Prescripción de acciones.

1. Las acciones que emanen 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.»

De los artículos citados se colige que, una vez el derecho se hace exigible el interesado cuenta con un término de 3 años para reclamarlo, el cual se interrumpe por una sola vez y por un lapso igual.

Igualmente, que presentada la petición ante la administración esta interrumpe la prescripción y a partir de ese momento, el empleado cuenta con tres años para su reclamación en sede judicial, al cabo de los cuales su inactividad implicará la extinción de su derecho y, por ende, no será posible acceder al restablecimiento del derecho.

Por su parte, el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, también regula el término de la prescripción, así:

«ARTÍCULO 151. 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 [empleador] sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero solo por un lapso igual».

Como se puede observar, el artículo anterior es concordante con los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, en cuanto al término que tiene el empleado o trabajador para acudir a la autoridad competente para reclamar un derecho, lo cual se hace a través de las respectivas acciones contempladas en el ordenamiento legal correspondiente.

El silencio administrativo negativo no interrumpe indefinidamente el término de prescripción

Tal como se indicó, la parte demandante apeló la sentencia de primera instancia al considerar que el a quo no tuvo en cuenta las consecuencias jurídicas del silencio administrativo negativo, de lo que se puede inferir que, por tratarse de actos presuntos que pueden ser demandados en cualquier tiempo no había lugar al rechazo de las pretensiones por prescripción.

En ese sentido, la subsección debe precisar que si bien la ley permite que ante el silencio de la administración no opere la caducidad, es decir, que no se limite la posibilidad de acudir ante el juez en un término perentorio para obtener su pronunciamiento sobre la existencia o no de un derecho en cabeza del interesado, dicha situación no se puede traducir en la inoperancia de la prescripción, esto es, que el derecho que reclama se pierda por la inactividad del administrado en el transcurso del tiempo.

Al respecto, esta Corporación sostuvo recientemente en un caso similar²¹ que:

«[...] si bien, la parte actora alega que el fenómeno prescriptivo no le resulta aplicable por cuanto lo que se pretende en el sub júdice es la nulidad de un acto ficto el cual se puede demandar en cualquier momento, esta Sala, le señala que no encuentra de recibo dicho argumento, por cuanto el legislador al contemplar en el literal d) numeral 1 del artículo 164 del CPACA que la demanda se puede interponer en cualquier tiempo cuando se dirija contra actos productos del silencio administrativo, se refiere al lapso con el que cuenta el interesado para incoar acción ante esta jurisdicción, lo que se traduce, en que en el evento en que la administración no se pronuncie de manera expresa sobre una petición, no existe término perentorio alguno que dé cabida al fenómeno de la caducidad, lo que en nada se relaciona con la obligación que le asiste al interesado de reclamar dentro de la oportunidad legal el derecho que pretende adquirir a fin de que no le opere el fenómeno extintivo.

34. En efecto, como se expuso en el acápite precedente, la caducidad de la acción y la prescripción del derecho al ser conceptos diferentes con consecuencias distintas, la ocurrencia de uno de ellos no se encuentra supeditado al acaecimiento del otro, de manera que el hecho de que la parte actora al pretender la nulidad de un acto ficto pudiera interponer la respectiva acción en cualquier tiempo, no quiere decir que no se encontraba obligada a ejercer dentro de la oportunidad legal la reclamación de su derecho ante esta jurisdicción; máxime cuando la norma que regula el plazo extintivo en materia de sanción moratoria, no prevé su suspensión indefinida por la configuración del silencio administrativo, y toda vez que dicha figura fue creada con la finalidad de que en el evento en que la administración no se pronuncie de manera expresa sobre una petición, el interesado pueda adquirir su derecho por vía judicial.

35. Ahora si bien es cierto, la actora interrumpió el término de prescripción de la sanción moratoria al efectuar reclamación el 1 de abril de 2009 frente a la cual se configuró el acto ficto acusado, también lo es, que permitió que se extinguiera la oportunidad para exigir la aludida penalidad en sede judicial, acarreado con ello la prescripción total de su derecho. [...]» (Subrayado y negrita del original)

De acuerdo con lo anterior, se reitera que la caducidad y la prescripción son dos fenómenos jurídicos distintos, y que el hecho de que no exista un término de caducidad cuando se ha configurado el silencio administrativo no significa que la prescripción se interrumpa indefinidamente 'hasta obtener respuesta efectiva por parte de la administración.

En ese orden de ideas, el interesado en el reconocimiento de un derecho de carácter laboral que no constituya prestación periódica, reclamado en debida forma ante la administración y frente al cual se hubiese configurado el silencio administrativo negativo, debe acudir al juez administrativo antes de que finalice el término de interrupción del fenómeno prescriptivo, so pena de que el derecho se extinga por el paso del tiempo.

Interrupción de la prescripción frente a las prestaciones reclamadas

En el caso que nos ocupa, se advierte que lo pretendido por la señora Yulieth Margarita Márquez Miranda es el pago de prestaciones sociales causadas por su difunta madre, la señora Tulia Sixta Miranda de Márquez, mientras prestó sus servicios al Departamento del Cesar, esto es, entre el 8 de julio de 1994²² y el 13 de octubre de 2002, fecha de fallecimiento de la causante²³. Pretensiones que fueron denegadas por el a quo al considerar que los derechos reclamados se encontraban prescritos, según la sentencia de primer grado.

En ese sentido, se observan las siguientes peticiones elevadas por la señora Tulia Sixta Miranda de Márquez y de su hija, la demandante, con el fin de reclamar ante la administración el reconocimiento y pago de sus derechos laborales, así:

1. Petición del 12 de enero de 2000 visible a folio 16 del expediente, suscrita por la causante y dirigida al señor Wilson Enrique Malina Jiménez como secretario de Educación y Cultura del Cesar, en la cual se solicitó:

«[...] me autoricen las Vacaciones a que tengo derecho por haber laborado sin interrupción del 09 de julio de 1998 al 09 de julio de 1999 [...] Para disfrutarlas a partir del 31 de enero del 2000 [...]».

2. Petición sin fecha a folios 21 y 22, suscrita por la causante y dirigida al señor Mauricio Pimiento Barrera, gobernador del Departamento del Cesar, en la cual requirió el reconocimiento y pago de la prima técnica con los siguientes fundamentos:

<<[...] Me reconozcan y ordenen el pago de la Prima Técnica a la cual tengo derecho por cumplir con los requisitos exigidos en el Decreto Ley 1661 de 1.991, Decreto Reglamentario 2164 de 1.991, Resolución No. 03528 de 1.993 y Resolución No. 05737 de 1.994, estas últimas del Ministerio de Educación Nacional [...]».

3. Petición del 4 de diciembre de 2002, firmada por Yajaira, Alba Patricia y Yulieth Margarita Márquez Miranda, y dirigida al señor Ciro Lemus Sánchez como secretario de Educación, Cultura y Deporte Departamental, a folio 28, en la cual se solicitó:

«[...] se sirva ordenar a quien corresponda el pago por los siguientes conceptos, de la señora SIXTA TULIA MIRANDA DE MÁRQUEZ [...]

Cesantías Definitivas

Dotación 2 Cuatrimestre

Indemnización por vacaciones no disfrutadas, autorizadas por resolución No. 1715-10-07-02 [.]

Prima de Navidad 2002 [...]». (Mayúsculas del original)

4. Petición del 26 de febrero de 2003 suscrita por «YULI MÁRQUEZ», en la que solicitó al señor Ciro Lemus Sánchez la liquidación de las cesantías definitivas de la causante, a folio 29:

«[...] me permito solicitarle autorice a quien corresponda sean liquidadas las cesantías definitivas de la señora SIXTA TULIA MIRANDA [...] y vacaciones no disfrutadas [...]». (Mayúsculas del original)

5. Solicitud radicada el 21 de agosto de 2013 ante el señor Luis Alberto Monsalvo gobernador del Departamento del Cesar, obrante a folios 33 a 37, y por medio de la cual la demandante pretendió concluir el procedimiento administrativo respecto de las siguientes pretensiones:

<[...] PRIMERA. RECONOCER Y CANCELAR los MENORES VALORES RECONOCIDOS EN ASIGNACIÓN BÁSICA, a favor de la señora YULIETH MARGARITA MÁRQUEZ MIRANDA, en calidad de hija de la exfuncionaria SIXTA TULIA MIRANDA DE MÁRQUEZ [...] a partir del 1º de Enero del año 1999 hasta el 13 de octubre de 2002, estableciendo la asignación básica con el 100% de la Asignación Básica estipulada para el nivel Asistencial por los Decretos: Decreto 2406 de 1999, Decreto 2753 de 2000, Decreto 2714 de 2001 y 693 de 2002, en concordancia con el artículo 14 del Decreto 1569 de 1998.

SEGUNDA. RECONOCER Y CANCELAR LA LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DE PRESTACIONES SOCIALES, a favor de la señora YULIETH MARGARITA MÁRQUEZ MIRANDA, en calidad de hija de la exfuncionaria [...] Dichas prestaciones son: Auxilio de Transporte, Prima de alimentación, Prima

técnica, Bonificación por recreación, Prima de Vacaciones, Vacaciones, Prima de Servicios, Prima de Antigüedad, Cesantías e Intereses sobre las Cesantías, desde el 9 de Julio de 1993 hasta el 13 de octubre de 2002.

TERCERA. RECONOCER Y CANCELAR LA SANCIÓN POR LA NO CANCELACIÓN DE CESANTIAS DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL, a favor de la señora YULIETH MARGARITA MÁRQUEZ MIRANDA [...]

CUARTA RECONOCER Y-CANCELAR LA INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR FALTA DE PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES a favor de la señora YULJETH MARGARITA MÁRQUEZ MIRANDA [...]

QUINTA. RECONOCER Y CANCELAR los INTERESES LEGALES CORRESPONDIENTES [...]». (Mayúsculas del original)

De acuerdo con las normas citadas y las peticiones elevadas, la Corporación estima que la causante o su causahabiente tenían los siguientes plazos para la reclamación de los derechos laborales, así:

Prestación	Causación	Reclamación	Interrupción Prescripción	Término máximo	Prescripción
Vacaciones (98-99)	9 de julio de 1999	12 de enero de 2000		12 de enero de 2003	
Cesantías definitivas	13 de octubre de 2002	4 de diciembre de 2002	SI	4 de diciembre de 2005	SI
	30 de septiembre de 2002	4 de diciembre de 2002	SI	4 de diciembre de 2005	SI
Dotación 2.0 cuatrimestre (2)			SI		SI
	9 de julio de 2002	4 de diciembre de 2002		4 de diciembre de 2005	
Vacaciones (01-02)			SI		SI
	13 de octubre de 2002	4 de diciembre de 2002		4 de diciembre de 2005	
Prima de navidad (2)			SI		SI

En virtud de lo anterior, la Sala considera que las distintas prestaciones laborales y sociales deprecadas a la administración municipal a través de las peticiones del 12 de enero de 2000 y 4 de diciembre de 2002 efectivamente se encuentran prescritas porque la reclamación interrumpió el término de extinción legal del derecho por el término de 3 años, pero la demanda solo se presentó el 21 de enero de 2014, según acta individual de reparto a folio 74 de la actuación.

Respecto de las vacaciones no disfrutadas correspondientes a los años 1998- 1999, debe precisarse que aún en el caso de considerar que la causante tenía un vínculo laboral activo y en consecuencia concluir que se trataba de una prestación periódica, esta habría perdido dicha calidad ,el 13 de octubre de 2002, fecha de fallecimiento de la señora Sixta Tulia Miranda de Márquez y, por consiguiente la reclamación administrativa tendría que haberse presentado a más tardar el 13 de octubre de 2005 y la eventual interrupción del término prescriptivo habría operado hasta el 13 de octubre de 2008, motivo por el que la demandante tampoco tendría derecho al pago de las sumas que por dicho concepto correspondieran a un restablecimiento del derecho.

Igual situación se presenta con la solicitud de reconocimiento y pago de la prima técnica por evaluación de desempeño, de la cual no consta la fecha de radicación ante la entidad demandada, por lo que, aún si' se toma la fecha de fallecimiento de la causante, el término de prescripción estaría más que vencido.

Por último, la petición del 21 de agosto de 2013, por medio de la cual la demandante aseguró que concluyó el procedimiento administrativo, no puede considerarse que interrumpió la prescripción porque esto ocurre por una sola vez y por un lapso igual.

En ese sentido, el término de interrupción del fenómeno prescriptivo ya había finalizado cuando se presentó la nueva reclamación, así como ocurre con la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que se reitera que las diferentes reclamaciones de los derechos laborales ante la autoridad competente impiden la pérdida del derecho, pero so lo por un lapso igual, es decir, hasta por tres años hacia el futuro contados desde la presentación de la petición.

De acuerdo con lo anterior, la libelista como causahabiente de la señora Sixta Tulia Miranda de Márquez perdió el derecho al pago de las prestaciones sociales y laborales causadas, porque al no haberse demandado los actos presuntos acusados dentro del término de interrupción del citado fenómeno, la demandante podía acudir a la jurisdicción por inoperancia legal del término de caducidad, pero los derechos reclamados

ya se habían extinguido legalmente.

Finalmente, la Corporación considera que la sentencia C-792 de 2006 invocada por la demandante no es precedente obligatorio para las decisiones adoptadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto en dicha providencia se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 4 de la Ley 712 de 2001, que modificó el artículo 6.^o del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, es decir, dicha norma solo puede ser aplicada por la jurisdicción ordinaria laboral, además las normas que se aplican en materia de prescripción en la jurisdicción de lo contencioso administrativo son los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 y, de manera excepcional, el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral.

Aunado, la sentencia referencia indicó el campo de aplicación de la disposición normativa objeto del estudio de exequibilidad, al respecto:

«[...] 6. Análisis de los cargos

Como se ha visto, la norma demandada atiende al propósito de clarificar y simplificar el trámite que deben surtir los servidores públicos ante la Administración como presupuesto para acudir a la justicia ordinaria laboral, y también se encuentra en ella una finalidad de seguridad jurídica, al establecer una referencia precisa para la contabilización del término de prescripción en la justicia ordinaria de las acciones laborales contra las entidades públicas [...]» (subrayado fuera del texto original)

En conclusión: Por tal razón, al haber finalizado el lapso de interrupción antes de la interposición de la demanda, debe confirmarse la prescripción de las prestaciones laborales y sociales causadas durante la vinculación laboral de la señora Sixta Tulia Miranda de Márquez, tal como lo declaró el Tribunal Administrativo del Cesar.

Decisión de segunda instancia

Según se ha expuesto, se impone confirmar la sentencia apelada toda vez que no prosperan los argumentos del recurso de apelación.

De la condena en costas

Esta Subsección en providencia del 7 de abril de 2016²⁴ sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se señaló como conclusión, lo siguiente:

- a). El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «<<subjetivo» -CCA- a uno «Objetivo valorativo» -CPACA-.
- b). Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c). Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o a temeridad de las partes.
- d). La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
- e). Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP²⁶ previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

De conformidad con lo señalado, en el presente caso en atención a que la parte demandada no actuó en la presente instancia, no se condenará en costas a la parte demandante a pesar de resultar vencida en esta instancia, por no haberse acreditado su causación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 18 de agosto de 2016, en la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuso la señora Yulieth Margarita Márquez Miranda contra el Departamento del Cesar.

Segundo: Sin condena en costas de segunda instancia.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes en el programa "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», en adelante CPACA.

2. Folios 61 a 63.

3. Folios 63 a 64.

4. Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. (2015). EJRLB.

5. Módulo El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (012). EJRLB.

6. Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. (2015). EJRLB.

7. Folios 237 a 245.

8. Proceso con radicación 050012331000199990119801 (0005-2008). Demandante: Carlos Jaramillo López.

9. Folios 252 a 254.

10. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia .

11. «ARTICULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenaren costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos finalmente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. < Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.»

12. Al respecto, ver providencias del 13 de octubre de 2016, radicación 08001233100020100034001 (1175-2012); 28 de noviembre de 2018, radicación 250002342000201360006501 (3247-16); 28 de febrero de 2019, radicación 20150018701; y 19 de julio de 2019, radicación 76001233300020160048301 (2063-18).

13. Ver sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. 7 de octubre de 2010. Radicación: 25000232500020040567802 (2137-09).

14. Ver, entre otras, las sentencias de la Sección Segunda, Subsección B, de: 6 de octubre de 2011 (Expedientes 1130-2011 y 1135-2011) y de 26 de marzo de 2009. Expediente 1134-07 demandante: José Luis Acuña Henríquez.

15. Ver entre otros los autos de 8 de septiembre de 2017, radicación: 76001233300020160129301 (4218-2016); de 4 de septiembre de 2017, radicación: 76001233300020140049801 (3751-2014) y 28 de noviembre de 2018, radicación 250002342000201360006501 (3247-16).

16. Al respecto ver providencias del 3 de noviembre de 2016, radicación 201301959 y del 19 de julio de 2019, radiación 76001233300020160048301 (2063-18).

17. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, actor: Javier Enrique Muñoz Fruto. Número interno: 3404-2013.

18. Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 18 de octubre de 1996. Radicación: 7934.

19. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 4 de julio de 2013. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00301-00(1131 - 12). Demandante: Luz Stella Trujillo Cortés.

20. Ver Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 7 de septiembre de 2015. Radicación: 270012333000201300346 01 (0327-2014). Demandante: Sandra Patricia Mena Martínez.

ARTÍCULO 151 Ver también sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, del 26 de marzo de 2009, radicado: 08001233100020030250001 (1134-2007). Actor: José Luis Acuna Henríquez.

21. Sentencia del 19 de julio de 2019, radicación 76001233300020160048301 (2063-18), demandante Clara Inés Córdoba contra el Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A. y Municipio de Cali.

22. Según acta de posesión obrante a folio 3.

23. De acuerdo con el registro civil de defunción obrante a folio 24.

24. Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Demandante: Maria del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

25. <ARTICULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]»

Fecha y hora de creación: 2024-10-10 16:30:08