

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, septiembre veinticuatro (24) de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: 50001-33-33-003-2015-00249-01
DEMANDANTE: CARLOS HERNÁN DUARTE MORENO
DEMANDADO: NACIÓN- MINDEFENSA- POLICÍA NACIONAL
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado en la audiencia inicial del 11 de octubre de 2016, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual declaró probada la excepción de prescripción extintiva de los derechos reclamados y dio por terminado el proceso.

ANTECEDENTES

El señor **CARLOS HERNÁN DUARTE MORENO**, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, solicitó declarar la nulidad del acto administrativo No. S-2014-106501 del 11 de noviembre de 2014, por medio de la cual la entidad demandada le negó el reconocimiento y pago de los haberes dejados de percibir durante el tiempo que estuvo suspendido de sus funciones. Como consecuencia de lo anterior, solicitó se ordene a su favor el pago de los salarios dejados de percibir durante el tiempo que estuvo suspendido con los intereses comerciales moratorios vigentes hasta la ejecutoria de la sentencia, así como el pago de la prima vacacional, prima semestral, prima de navidad, el pago de las vacaciones, cesantías, la sanción moratoria, la indemnización por el no pago de los intereses de las cesantías, la prima de orden público, prima de actividad y subsidio familiar durante los dos años que estuvo suspendido.

La demanda fue instaurada el 21 de mayo de 2015 (fl. 83 C 1), correspondiéndole por reparto al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, el cual mediante auto del 15 de septiembre de 2015 la admitió y dispuso imprimirle el trámite correspondiente (fl. 85 C 1).

Luego de surtirse el contradictorio, por auto del 19 de julio de 2016 se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial (fl. 119 C 1), la que se llevó a cabo el 11 de octubre de 2016 (fls. 120 a 122 C 1).

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

En el curso de la audiencia inicial celebrada el 11 de octubre de 2016, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio declaró no probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada, declaró probada de oficio la excepción de prescripción extintiva de los derechos reclamados y dio por terminado el proceso.

Indicó, que de acuerdo con la definición de prescripción extintiva dada por el Consejo de Estado, resulta claro que el titular del derecho está en la obligación de ejercerlo oportunamente, debiendo reclamarlo en el tiempo que la ley ha señalado para el efecto, pues, si deja transcurrir el tiempo sin adelantar las gestiones necesarias para obtener el cumplimiento de la prestación debida, la sanción sobreviniente, por la desidia o abandono de su derecho, es la extinción del mismo.

Señaló, que en caso bajo estudio, la prescripción más favorable que opera en el régimen especial para los Agentes de la Policía Nacional se encuentra contemplada en el artículo 113 del Decreto 1213 de 1990, que señala una prescripción de cuatro años, contados desde la fecha en que se hace exigible el derecho. Es decir, que una vez causado el derecho a favor de un Agente de la Policía Nacional, se cuenta con un lapso de cuatro años para reclamarlo; inicialmente ante la administración y, posteriormente, en sede judicial, dado que el solo hecho de reclamar ante la administración, interrumpe el lapso de tiempo por otro periodo igual, lo que significa que inician nuevamente a contarse los cuatro años.

Explicó, que el demandante pretende el reconocimiento y pago de sus salarios y prestaciones sociales, dejados de percibir durante el tiempo que estuvo suspendido del servicio, en razón de la investigación penal adelantada en su contra, desde el 1º de octubre de 1996 hasta el 2 de junio de 1998.

Que si bien los salarios y prestaciones sociales se causan por regla general de manera mensual y semestral o anual y, que la exigibilidad del derecho opera así mismo una vez transcurrido el término de su causación, en el presente caso la exigibilidad de esos salarios y prestaciones sociales se produjo cuando el demandante tuvo conocimiento de la Resolución No. 01631 del 2 de junio de 1998, mediante la cual lo restablecieron en el ejercicio de sus funciones y atribuciones como Agente de la Policía Nacional, en razón de que fue absuelto del delito por el cual estaba siendo investigado.

Expuso, que el demandante interrumpió la prescripción de los derechos que hoy reclama con la petición presentada el 16 de octubre de 1998 ante la entidad, pero dicho lapso solo se interrumpió por un lapso igual, esto es, por cuatro años que se cumplieron el 16 de octubre de 2002, momento para el cual no ejerció ninguna acción para el pago reclamado, pretendiendo revivir de manera indebida los términos otorgados por la ley para el ejercicio oportuno de los derechos con la petición radicada el 27 de octubre de 2014, tiempo para el cual su derecho se encontraba extinguido por el transcurso del tiempo y la obligación de carácter laboral que hoy se reclama tiene la connotación de una obligación meramente natural, por ser una obligación civil extinguida por la prescripción.

Así las cosas, consideró evidente que para la reclamación del 27 de octubre de 2014 y para la fecha de presentación de la demanda, que lo fue el 21 de mayo de 2015, ya había operado con creces el fenómeno de la prescripción de los derechos laborales reclamados por el demandante conforme con el Decreto 1213 de 1990.

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado del actor interpuso recurso de alzada contra dicha determinación, indicando frente a la prescripción de la acción, que se basó especialmente en un derecho de petición que fue resuelto negativamente mediante acto administrativo No. 2014-106501 del 11 de noviembre de 2014. Señaló que en varias oportunidades el Consejo de Estado ha manifestado que la respuesta negativa de un derecho de petición es un acto administrativo que conlleva a tener acceso a la administración de justicia, por tal razón, es importante entender que lo que se reclama es el pago de salarios. Con base en eso, solicitó se diera paso al Tribunal para que estudie de fondo el asunto, teniendo en cuenta que su base fundamental es la negativa que tuvo la Dirección General de la Policía Nacional en referencia al derecho de petición que negó los salarios y primas devengados.

Adicionalmente, refirió que dentro del cuerpo de la demanda mencionó algunas sentencias del Consejo de Estado donde la solicitud también tuvo como base un derecho de petición que contenía la negativa de la Policía Nacional con respecto al pago de salarios.

CONSIDERACIONES:

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del CPACA., esta Colegiatura es competente para decidir el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que resuelve las excepciones, en concordancia con lo regulado en el numeral 6 del artículo 180 ibídem.

Pues bien, al margen de lo confusos que pudieran ser los argumentos expuestos por apoderado de la parte demandante en el recurso de alzada, la Sala considera oportuno aclarar de manera preliminar que como lo ha definido la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional de antaño, existen diferencias entre las figuras de la caducidad y la prescripción.

El Consejo de Estado sostuvo:

“Por último, resulta preciso distinguir entre las figuras de caducidad y prescripción. La diferencia esencial consiste en que

la primera atañe a la acción y la segunda a la pretensión; la caducidad se refiere al término señalado en la ley para acudir a la jurisdicción y la prescripción al tiempo necesario para adquirir o extinguir un derecho. El término de caducidad es de orden público; está dispuesto por la ley, se cumple inexorablemente y no puede ser suspendido, renunciado o prorrogado por voluntad particular. La prescripción, por el contrario, puede o no ser alegada; es posible renunciarla, suspenderla o interrumpirla y, en cuanto al fondo, su finalidad consiste en adquirir o extinguir un derecho. La prescripción, a diferencia de la caducidad, no es procesal ni de orden público, sino particular y relativa al fondo de la controversia”¹.

Acorde con lo anterior la Corte Constitucional, en sentencia C-227 de 30 de marzo de 2009, M.P. Luis Alberto Vargas Silva, señaló:

“Tanto la prescripción como la caducidad son fenómenos de origen legal cuyas características y efectos debe indicar el legislador; estas figuras procesales permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho. En virtud de la prescripción, en su dimensión liberatoria, se tiene por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular. En tanto que la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente”.

Es decir, que el estudio en el presente caso no se hace frente al ejercicio oportuno de los mecanismos que la ley prevé para la protección de sus derechos -*caducidad*-, sino frente al fenómeno mediante el cual un derecho se adquiere o se extingue, definido como “*prescripción*”.

En ese sentido, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver en el *sub examine* consiste en establecer si se configura la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales reclamados en el *sub examine*.

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 4 de septiembre de 2008, Rad No. 13001-23-31-000-1999-06585-01 (6585-05), Actor: Francisco Antonio Méndez Lambraño, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

La prescripción de los derechos prestacionales consagrados a favor del personal de Agentes de la Policía Nacional, se encuentra consagrada en el artículo 113 del Decreto 1213 de 1990², así:

“ARTICULO 113.Prescripción. *Los derechos consagrados en este Estatuto, prescriben en cuatro (4) años que se contarán desde la fecha en que se hicieron exigibles.*

El reclamo escrito recibido por la autoridad competente sobre un derecho o prestación determinada interrumpe la prescripción pero sólo por un lapso igual. El derecho al pago de los valores reconocidos prescribe en dos (2) años contados a partir de la ejecutoria del respectivo acto administrativo y pasaría a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional”.

En el presente caso, para efectos de determinar si operó la prescripción extintiva, debe determinarse a partir de qué momento se hizo exigible el derecho cuyo restablecimiento se reclama por vía judicial.

En ese contexto se tiene que el demandante reclama el pago de los haberes dejados de percibir durante el tiempo que estuvo suspendido de sus funciones y atribuciones como Agente de la Policía Nacional, esto es, en el periodo comprendido entre el 01 de octubre de 1996, según Resolución No. 04889 de la misma fecha (fls. 28 y 29 C 1) y el 11 de mayo de 1998, según Resolución No. 01631 del 02 de junio de 1998, a través de la cual fue restablecido o reinstalado en el ejercicio de sus funciones (fl. 30 C 1), por lo tanto, se tiene que el origen de la presente controversia se encuentra en el hecho de no haber recibido remuneración alguna durante el tiempo que permaneció suspendido, razón por la cual se considera que el derecho a reclamar dichos emolumentos se generó en la fecha en que por cuenta de su reintegro o restablecimiento en funciones dentro de la institución demandada empezó a devengar la totalidad de sus haberes, en los términos del inciso segundo del artículo 24 del Decreto 262 de 1994, modificado por el artículo 2º del Decreto 574 de 1995.

² Norma aplicable al caso que se estudia, por ser la que estableció el régimen especial y exceptivo que cubre a los empleados de la fuerza pública y por encontrarse vigente para la época de los hechos.

Es decir, que al reclamarse el pago de haberes por un lapso de tiempo determinado, dichos emolumentos y prestaciones tuvieron una vigencia temporal y, a partir de allí, la parte interesada contaba con el término de cuatro (04) años para hacer exigibles los derechos pretendidos, esto es, realizar la reclamación ante la entidad demandada.

Según se establece en las probanzas que obran en el proceso, el demandante con escrito de fecha 16 de octubre de 1998, radicado el 05 de noviembre de 1998, elevó ante la entidad demandada solicitud de información frente a una petición radicada en la que solicitaba el reintegro de los haberes retenidos por haber sido suspendido (fls. 76 y 77 C 1), frente a lo cual el Jefe de la Oficina Jurídica (E) de la Policía Nacional le contestó mediante oficio No. 02623 del 10 de diciembre de 1998 que no era procedente resolver favorablemente su petición, dado que, según lo dispuesto en el artículo 1º parágrafo 2º del Decreto 574 de 1995, mientras permaneció suspendido no tenía derecho a recibir remuneración alguna (fls. 78 y 79 C 1).

Con lo anterior, en los términos del inciso segundo del artículo 113 del Decreto 1213 de 1990 se interrumpió la prescripción, pero sólo por un lapso igual, es decir, hasta el 05 de noviembre de 2002, no obstante, durante ese lapso no se acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que hasta el 27 de octubre de 2014, el actor solicitó nuevamente el pago de emolumentos dejados de recibir por el tiempo que estuvo suspendido de sus funciones (fls. 20 al 24 C 1), provocando así un nuevo pronunciamiento de la Policía Nacional, contenido en el oficio No. S-2014-106501 del 11 de noviembre de 2014 (fls. 25 y 26 C 1), concluyéndose así que para la fecha en que elevó la segunda petición, ya sus derechos se encontraban afectados por la prescripción extintiva, toda vez que el reclamo fue realizado cuando ya habían transcurrido más de los cuatro años, desde cuando había recibido la primera respuesta negativa, para acudir en sede judicial en el propósito de que un juez, definiera si su pago era o no procedente, resultando inane que frente a la segunda respuesta haya entablado oportunamente el medio de control en estudio.

Así las cosas, esta Corporación confirmará la declaratoria de prescripción extintiva realizada por la Juez de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto dictado en audiencia inicial llevada a cabo el 11 de octubre de 2016, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que declaró probada la excepción de prescripción extintiva en el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurado por **CARLOS HERNÁN DUARTE MORENO** contra la **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL**, de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa.

SEGUNDO: Ejecutoriado este proveído, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 024


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO


NELCY VARGAS TOVAR


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ