

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, julio veintidós (22) de dos mil veintiuno (2021).

SALA DE DECISIÓN

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: RUPERTO SUTA LADINO

DEMANDADO: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR.

MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE

EXPEDIENTE: 50001-33-33-004-2018-00430-01

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el Apoderado de la parte demandante, contra el auto proferido por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO**, en el transcurso de la Audiencia Inicial el 29 de noviembre de 2019, que declaró próspera la **EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN**.

I. ANTECEDENTES

1.- LA DEMANDA¹

El señor **RUPERTO SUTA LADINO**, actuando a través de Apoderado judicial, interpuso demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, contra la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR.**, solicitando que se declare la **NULIDAD** del **oficio E-0003-201815600-CASUR. id 347679, del 6 de agosto de 2018**, proferido por la Entidad demandada, por medio del cual le **NEGÓ** el **RECONOCIMIENTO** de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN**.

Como consecuencia de lo anterior, pretende que se le **ORDENE** a la Entidad demandada a **CANCELAR** la **RELIQUIDACIÓN** de la **ASIGNACIÓN DE RETIRO** de la **PRIMA**

¹ Folios 2 al 8 del Cuaderno de primera instancia.

DE ACTUALIZACIÓN, en un porcentaje igual al 26%, como lo establece la Ley por tener para el año 1992, más de 15 años de servicio en la **POLICÍA NACIONAL**.

2.- PROVIDENCIA APELADA

El **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, en el curso de la audiencia inicial celebrada, el 29 de noviembre de 2019, declaró prospera la excepción de **PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA** de la acción propuesta por la entidad accionada, por lo que decretó la **TERMINACIÓN DEL PROCESO**.

El *A-Quo* sostuvo que el **GOBIERNO NACIONAL** en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992, expidió los Decretos 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, mediante los cuales se estableció el pago mensual de la prima de actualización sobre la asignación básica devengada por los **OFICIALES** y **SUBOFICIALES** de las Fuerzas Militares y de la **POLICÍA NACIONAL** en servicio activo y, la Sección **SEGUNDA**, del **CONSEJO DE ESTADO**, en sentencias del 14 de agosto de 1997, y 6 de noviembre de 1997, declaró la nulidad de las expresiones “*que la devengue en servicio activo*” y “*reconocimiento de*” contenidas en los citados decretos, por considerar que vulneraban el derecho a la igualdad de los miembros en retiro, al negarles la posibilidad de gozar de dicha prima, aunado a que se desconocía lo preceptuado en el artículo 13, de la Ley 4ª de 1992, al no establecerse la escala gradual para la nivelación de los miembros en servicio activo y retirados de dichas instituciones.

Refiere que el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha sostenido que solo con ocasión de las mencionadas sentencias, el personal en retiro tuvo fundamento para reclamar la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN**, por tanto, la prescripción del derecho debe contarse a partir de la ejecutoria de dichas providencias, cumpliéndose la prescripción cuatrienal el **19 de septiembre de 2001** (para la sentencia del 14 de agosto de 1997) y el **24 de noviembre de 2001** (para la sentencia del 6 de noviembre de 1997).

Entonces, el demandante presentó la solicitud de **RECONOCIMIENTO** y **PAGO** de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN**, el **31 de mayo de 2018**, y para ese momento, ya se encontraba ampliamente vencido el término de **PRESCRIPCIÓN**, esto es, el **19 de septiembre de 2001** y el **24 de noviembre de 2001**.

Finalmente, precisa que en virtud del carácter provisional de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN**, esta no puede ser reconocida con posterioridad al 31 de diciembre de 1995, aunado a que con el Decreto 107 de 1996, los valores reconocidos por dicho

emolumento fueron incorporados en las **ASIGNACIONES DE RETIRO**, en aplicación del **PRINCIPIO DE OSCILACIÓN** (fls. 93-95 del C-1ª inst.).

3.- RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión del A-Quo, el Apoderado de la parte demandante, interpuso en forma oportuna, recurso de apelación solicitando que se revoque el auto proferido el 29 de noviembre de 2019, desestimando la configuración de la **PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA** de los derechos laborales, señalando que debía tenerse en cuenta la sentencia de la **CORTE CONSTITUCIONAL T-327 de 2015**, respecto a que el derecho reclamado es imprescriptible y que por ser derechos laborales requieren protección.

Agregó que al momento del reconocimiento de la **ASIGNACIÓN DE RETIRO**, del demandante no se realizó la inclusión de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN**, a que tenía derecho.

II. CONSIDERACIONES

1.- COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 153, de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que se trata de un auto proferido en primera instancia por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** y, lo dispuesto en el artículo 243² del C.P.A.C.A., el cual contempla el auto *que por cualquier causa le ponga fin al proceso* como de aquellos frente a los que es procedente la apelación, corresponde a esta Corporación su conocimiento, como superior funcional.

2.- PROBLEMA JURÍDICO

¿Corresponde en este caso determinar si en el presente proceso operó la **PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA** del derecho respecto de la reclamación de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN** prevista en los Decretos 335 de 1992, 025 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, realizada por el demandante, o, si por el contrario, no se dan los presupuestos para la prosperidad de esta excepción, debiéndose en consecuencia continuar con el trámite del proceso?.

² Artículo modificado por el art 62, Ley 2080 de 2021.

3.- CASO CONCRETO

Mediante el artículo 13, de la Ley 4a de 1992, se ordenó al **GOBIERNO NACIONAL** establecer una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2, de la misma Ley. La norma textualmente dice :

"ARTÍCULO 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2°".

En cumplimiento de este mandato, el Gobierno Nacional expidió sucesivamente los Decretos números 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, que ordenaron, establecer una **PRIMA PORCENTUAL DE ACTUALIZACIÓN**, sobre la **ASIGNACIÓN BÁSICA** devengada por **OFICIALES** y **SUBOFICIALES** de las Fuerzas Militares y de la **POLICÍA NACIONAL**.

Inicialmente los mencionados Decretos establecieron la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN** solamente para **el personal en servicio activo**; sin embargo, en las sentencias de fechas 14 de agosto de 1997, expediente 9923, M.P. Dr. **NICOLAS PÁJARO PEÑARANDA**, y 6 de Noviembre de 1997, expediente No. 11423, M.P. Dra. **CLARA FORERO DE CASTRO**, el **CONSEJO DE ESTADO** declaró la **NULIDAD** de las expresiones "*que la devengue en servicio activo*" y "*reconocimiento de*", contenidas en el parágrafo del artículo 28 de los Decretos 25 de 1993 y 65 de 1994, y del artículo 29 del Decreto 133 de 1995; de forma que, al desaparecer la diferenciación, **el personal retirado** de la Fuerza Pública **también se benefició de ese incremento**.

Frente al periodo de vigencia de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN**, el **CONSEJO DE ESTADO** reiteradamente ha precisado que no fue indefinido o permanente, sino que dicho factor únicamente subsistió entre los años 1993 y 1995, en razón a que para el año 1996 se dispuso la nivelación de los salarios del personal activo de la Fuerza Pública a través del Decreto No. 107, de esa anualidad, lo que se extendió al personal retirado por vía del principio de oscilación. Por ende, ante el cumplimiento de la condición establecida en los Decretos Nos. 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, la prima desapareció; precisando el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo³, lo siguiente:

"A su turno, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en sentencia de 3 de diciembre de 2002, M. P. Reynaldo Chavarro Buriticá había precisado, en relación

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Bogotá. D.C. trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 08001-23-31-000-2008-00184-01(2257-15).

con la incidencia de la prima de actualización en las prestaciones devengadas por los miembros de las Fuerzas Militares, lo siguiente:

"(...) Como se dijo atrás, los decretos 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995 crearon la prima de actualización para las respectivas vigencias. Esta prima tenía carácter temporal, «hasta cuando se consolide la escala salarial porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Ley 4ª de 1992», según se lee en los respectivos artículos, que enseguida se transcriben: (...)

En orden a la segunda acusación, encaminada a que se deje sin efectos la sentencia en cuanto confirmó la denegación de la prima de actualización a partir del 1 de enero de 1996, la Sala considera que esta prima fue creada con carácter temporal, pues en los artículos 28 de los decretos 35 de 1993 y 65 de 1994 y en el artículo 29 del Decreto 133 de 1995 se dispuso que la prima tendría efecto hasta cuando se consolidase la escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado, lo que efectivamente se logró con el Decreto 107 de 1996, que fijó la escala gradual porcentual para los sueldos básicos del personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Fuerza Pública con respecto al grado de General (artículo 1º), con efecto a partir del 1 de enero de 1996, y derogó expresamente el Decreto 133 de 1995, último de los que establecieron la Prima de Actualización (artículo 39)". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Así las cosas⁴, se reitera que por el principio de -oscilación que gobierna las asignaciones de retiro y de pensiones de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, dichas prestaciones sociales se liquidan tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con los factores que forman la base de liquidación de las prestaciones sociales. En ese orden, si la referida prima de actualización sólo tuvo como fin nivelar la remuneración del personal-activo y retirado dentro del período de 1993 y 1995, no es posible decretarse por los años subsiguientes para formar parte de la base prestacional, pues se estaría variando la forma que previó la ley para fijar el monto de las asignaciones de retiro de los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, la cual, se repite, son liquidadas teniendo en cuenta las variaciones que sufran las asignaciones del personal en actividad".

En ese orden de ideas las prestaciones de los miembros de la Fuerza Pública, se liquidan tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con los factores que forman la base de liquidación de las prestaciones sociales, de tal forma que si la referida prima de actualización sólo **tuvo como fin nivelar la remuneración del personal activo y retirado**, dentro del período de **1993 a 1995**, mal puede decretarse por los años subsiguientes para formar parte de la base prestacional, pues se variaría la forma que previó la Ley para fijar el monto de las **ASIGNACIONES DE RETIRO** de los **OFICIALES** y **SUBOFICIALES** de la **POLICÍA NACIONAL** y de las Fuerzas Militares.

En suma, tal como lo ha reconocido el **CONSEJO DE ESTADO⁵**, la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN** prevista en los Decretos 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, introduce una modificación gradual a las asignaciones de actividad, factor que es computable

⁴ Al respecto pueden verse las sentencias de 22 de octubre de 2009; Rad.0084-2008. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; 8 de mayo de 2008; Rad. 0932-2007. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren y de 31 de agosto de 2006. Rad.8958-2005. M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

⁵ Expediente Radicado interno: 2448-14. C.P. William Hernández Gómez.

EXPEDIENTE: **50001-3333-004-2018-00430-01 N Y R**

DEMANDANTE: **RUPERTO SUTA LADINO**

DEMANDADO: **CASUR**

para el reconocimiento de la **ASIGNACIÓN DE RETIRO**, no sólo para quienes la devengan en servicio activo, sino también para el personal retirado.

En tal virtud, para los años de 1993 a 1995, el demandante en principio tendría derecho a la inclusión de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN** en la liquidación de la **ASIGNACIÓN DE RETIRO** a él reconocida, en la medida que dicho factor de acuerdo con los elementos de prueba allegados al plenario, no fue incluida en la liquidación de la asignación de retiro reconocida a través de la Resolución No. 2474, de 27 de julio de 1992; empero advierte la Sala que en cuanto al conteo del término de **PRESCRIPCIÓN** a fin de obtener el **RECONOCIMIENTO** y **PAGO** de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN** el **CONSEJO DE ESTADO**⁶ ha sostenido que este podía ser exigible por el personal en retiro a partir de la ejecutoria de las sentencias expedidas por dicha Corporación, en el año 1997, que extendieron el reconocimiento de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN** al **personal retirado de la POLICÍA NACIONAL**, es decir, que la reclamación debió realizarse entre el 24 de noviembre de 1997 y el 24 de noviembre de 2001, así:

"(...) Teniendo en cuenta lo expuesto, estima la Sala que la prima de actualización reclamada en virtud de las sentencias de esta Corporación antes citadas, sólo se hizo exigible para el personal en retiro entre el 24 de noviembre de 1997 y el 24 de noviembre de 2001, como quiera que el término de prescripción para el reconocimiento de dicha prestación para el año de 1995 empezó a contarse a partir del 24 de noviembre de 1997 y hasta el 24 de noviembre de 2001 fecha en que finalizó el término de los 4 años, señalados en el artículo 174 del Decreto 1211 de 1990 (...)".(Negrilla y subrayado fuera del texto).

Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta el fenómeno prescriptivo, el cual tiene efectos sobre el reconocimiento de la **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN** del personal retirado de la **POLICÍA NACIONAL**, se evidencia que el demandante solicitó la inclusión de dicho factor ante la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO- CASUR.**, de la **POLICÍA NACIONAL** el **31 de mayo de 2018**⁸, esto es, con posterioridad a los 4 años siguientes a los términos de ejecutoria de las sentencias proferidas por el **CONSEJO DE ESTADO**, es decir, después del 24 de noviembre de 2001, cuando ya se había configurado la **PRESCRIPCIÓN**.

En cuanto al argumento de la imprescriptibilidad de los derechos laborales y a la Sentencia de la **CORTE CONSTITUCIONAL T-327** de 2015, que hizo alusión el apelante, debe la Sala indicar que el actor reclama el reconocimiento un factor salarial que tuvo una

⁶ Ver por ejemplo las siguientes sentencias: CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA — SUBSECCIÓN "B". Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil siete (2007). Radicación número: 68001-23-15-000-2003-00739-01(6572-05). CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, Sentencia de 20 de agosto de 2009 dentro del proceso No. 2095-2008, con ponencia del Doctor GERARDO ARENAS MONSALVE.

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00139-01(2308-16).

⁸ Folios 9-11 del C-1ª Inst.

vigencia temporal, desde el año 1993 a 1995, lo cual de plano descarta el concepto de prestación periódica y en consecuencia no resulta aplicable el criterio plasmado por el apelante respecto de la no prescripción de este derecho, y por el contrario, conforme a lo que se ha indicado, el actor tenía cuatro años para reclamar este derecho y al haberlo realizado por fuera de este periodo, conlleva a la Sala a **CONFIRMAR** la declaratoria de **PRESCRIPCIÓN** realizada por la Jueza de 1ª instancia.

Finalmente, se trae a colación que el **CONSEJO DE ESTADO**⁹ se ha pronunciado expresamente a la Sentencia T-327 de 2015 de la **CORTE CONSTITUCIONAL** y sus efectos frente a casos similares, en el siguiente sentido:

“(...) Sobre el punto, la Sala considera que la sentencia de tutela alegada como desconocida por las autoridades judiciales, esto es, la T-327 de 2015, no fijó ninguna regla jurisprudencial sobre el reconocimiento de la prima de actualización para el personal retirado de las Fuerzas Militares, ni tampoco sobre la posibilidad de reliquidar la asignación de retiro a partir del año 1996, con base en la inclusión de dicha prestación.

Lo anterior por cuanto en esta providencia la Corte Constitucional se limitó a hacer un recuento de los argumentos que fueron expuestos por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que fue vinculado en el trámite de dicha acción constitucional al haber proferido las sentencias dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y que fueron censuradas en esa ocasión.

Igualmente, porque lo decidido allí fue confirmar el fallo proferido en segunda instancia por la Sección Cuarta de esta Corporación, mediante el cual se había concluido que la acción de tutela no cumplía con el requisito de inmediatez. (...)”. (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y más recientemente reiteró:

*“(...) la Sala advierte que la interpretación fijada por la Corte Constitucional en aquella oportunidad [sentencia T-327 de 2015] **tiene carácter de obiter dicta, pues se trató de un aspecto adjetivo o tangencial como quiera** (sic) **que en dicho pronunciamiento ni siquiera se decidió el fondo del problema jurídico (...)**”¹⁰ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

En este orden de ideas, clarifica la Sala que la sentencia T-327 de 2015 no constituye precedente, no por tratarse de un fallo de tutela, sino porque (i) no fija una regla en su *ratio decidendi* y, en consecuencia, (ii) su *ratio* no resuelve un problema jurídico semejante al que plantea el demandante en el presente caso; por lo que no puede acudir al principio de favorabilidad para aplicarla a este caso, máxime cuando no existen divergencias interpretativas que permitan al operador judicial escoger qué tesis acoger.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

⁹ C.E., Sec. Quinta, Sent. 2015-03259-00(AC), feb. 4/2015. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁰ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2018-01911 (AC), mar. 7/2019. M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas (e).

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 29 de noviembre de 2019, en el transcurso de la Audiencia Inicial, por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO**, en cuanto declaró próspera la excepción de **PRESCRIPCIÓN**, propuesta por la Entidad demandada.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. -

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, según acta No.- 032.

Firmado Por:

**TERESA DE JESUS HERRERA ANDRADE
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DEL META**

**HECTOR ENRIQUE REY MORENO
MAGISTRADO
TRIBUNAL 003 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE
VILLAVICENCIO-META**

**NELCY VARGAS TOVAR
MAGISTRADO
TRIBUNAL 004 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE
VILLAVICENCIO-META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

bf34df94b8b521f8e6a405d5206d2d60a2fe55feb3461af75781303ccff34818

Documento generado en 26/07/2021 03:08:27 p. m.

EXPEDIENTE: 50001-3333-004-2018-00430-01 N Y R
DEMANDANTE: RUPERTO SUTA LADINO
DEMANDADO: CASUR