



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

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., 17 de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado : 18001-23-33-000-2013-00210-01
Número interno : 5299-2018
Demandante : Departamento del Caquetá
Demandado : Ricaurte Montealegre Soto y otros
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Ley 1437 de 2011
Tema : Reconocimiento nivelación salarial y prescripción. Principio de buena fe y teoría del acto propio.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada contra la sentencia del 26 de julio de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el departamento del Caquetá por conducto de apoderado judicial, acciona en contra de los señores Ricaurte Montealegre Soto, Esmeralda Hoyos Barreiro, Blanca Topal Melo, Hernando Barrero Ortiz, Pedro Ever Rodríguez Ortiz, Cielo Nid Cubillos Burbano, Gloria Motta Carvajal, José Jail Otalvaro Murcia, Alexander Bahos Díaz, Carmenza Pérez Tovar, Reinelio Cuellar Joven, Magda Julieth Ardila Buendía, Libia Constanza Cardoso Moreno, Leidy Milena Escobar Artunduaga, Paola Leticia Melo Bonilla, Ángel Alberto Charry, Luis Alberto Manchola Bustamante, Luis Alirio



Tunjano López, Edgar Giraldo Cardona, Ruby Cristina Martínez, Luz Stella Rodríguez López, Liliana Franco Camargo, Faber Elías Gallego Zúñiga, María Santos Bermeo Córdoba, Madeleyne Flórez Barreto, Oscar Fabián Hurtado Sterling, Elizabeth Rozo Moreno, Luz Mery Oliveros Varón, William Díaz Trujillo, Blanca Cecilia Mora, Irma Palomino Cubillos, Yeidy Frany Rojas Valenciano, Amparo Parra Jaramillo, Leonor Huaca Medina, Amanda Medina Ramírez, María Ruth Guarnizo Hernández, Leyla Rojas Vargas, Jhon Jacob Ortiz Cruz, Luis Fernando Valdez Benavidez, Cecilia Camacho Montiel, Esperanza Jiménez Mendoza, Luis Carlos Pérez Cabrera, Gloria Guerrero Fernández, Lenid Melo Cruz, Alben Antonio Osorio Valencia, Lilibeth Medina Anturi, Yovana Huaca Cerquera, Ruby Rodríguez Valderrama, Gonzalo Carrillo Sánchez, Lucero Chacón Mantilla, Fabiola Barrero de Muñoz, Sandra Patricia Mejía Trujillo, Ludivia Arcila Bello, Adriana Garzón Ortiz y Oneira Perdomo Gasca, solicita las siguientes declaraciones y condenas:

1.1 Pretensiones

La entidad demandante solicita que se decrete la nulidad del acto administrativo contenido en el Decreto 000254 de 21 de marzo de 2013, expedido por el Gobernador del Caquetá – Secretaría de Educación Departamental, por medio del cual se efectuó el reconocimiento del retroactivo por nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006 a los demandados en calidad de empleados administrativos de la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá.

A título de restablecimiento del derecho, reclama que declare que la prescripción de los derechos reconocidos en el acto administrativo, en aplicación de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

Reclama igualmente se declare que a los demandados no le asiste el derecho al reconocimiento de la nivelación salarial correspondiente a los años 2004,



2005 y 2006, como resultado de la prescripción; por lo tanto, pide se ordene que el departamento del Caquetá no debe pagar los derechos reconocidos en el acto administrativo acusado¹.

Los hechos que fundamentan las pretensiones son los siguientes:

Narra que los demandados fueron nombrados en provisionalidad entre los años 2004 y 2005, en la planta global de la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá.

Aduce que por Decreto Departamental No 0078 de 2003 se homologaron dichos empleos pagados con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones con la planta global de empleos del departamento del Caquetá.

Sostiene que la Asamblea Departamental, mediante ordenanza No 005 de 2007, autorizó al Gobernador del departamento del Caquetá para nivelar la remuneración básica salarial de 93 empleados de la Secretaría de Educación Departamental, expidiéndose para el efecto el Decreto No 00694 de 2007.

Refiere que los beneficiarios de la nivelación salarial solicitaron desde el año 2007, el pago del retroactivo de los años 2004, 2005 y 2006, el cual, no fue concedido con el Decreto 00694 de 2007. Sin embargo, la entidad accionante dictó el Decreto No 000254 de 2013, donde reconoció el retroactivo por concepto de la nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006, a favor de 55 funcionarios, pese a que ya había operado el fenómeno de la prescripción.

Agrega que, no obstante, lo anterior y ante el déficit que atraviesa el departamento, no se ha procedido con el pago, por lo que los 55 empleados administrativos se encuentran en lista de acreedores dentro de la

¹ Folio 495 del cuaderno principal No 3



reestructuración de pasivos que para el efecto ha determinado la entidad en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público².

1.2 Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas cita la entidad demandante las siguientes: Decreto 3135 de 1968 y Decreto 1848 de 1969.

Resalta que la Ordenanza No 005 de febrero de 2007 no contempló el pago del retroactivo solicitado por los demandados en sus derechos de petición, de modo que la administración departamental carecía de la autorización necesaria y de la disponibilidad presupuestal para pagar, información que previamente le había sido comunicada a los demandados.

Explica que el acto demandado fue expedido en abierta infracción de las normas en que debería fundarse, en tanto, a los funcionarios no les asiste el derecho a reclamar el reconocimiento y pago del retroactivo de nivelación salarial por encontrarse prescrito. En este sentido, explica que el derecho a reclamarlo surgió a partir de la expedición del Decreto 078 de 2003, por medio del cual, se homologaron los empleos de la Secretaría de Educación Departamental, y que se interrumpió el término de prescripción en el año 2007 con la presentación de los diferentes derechos de petición; por ello en el año 2010 finalizó el término para reclamar por las vías legales el pago de las acreencias solicitadas.

Expone que el acto acusado adolece de falsa motivación al no existir relación entre la motivación del acto y el reconocimiento del retroactivo, en la medida que las solicitudes no cumplían con los requisitos para otorgar el derecho, por encontrarse prescrito el derecho³.

² Folios 495 al 500 del cuaderno principal No 3

³ Folios 501 al 505 del cuaderno principal No 3



2. La contestación de la demanda

Los demandados se oponen a la prosperidad de las pretensiones. La parte accionada aseguran que el departamento, con la expedición del acto administrativo enjuiciado, de forma tácita renunció a la prescripción de la deuda que tenía con ellos. Figura regulada en el artículo 2514 del Código Civil. Reprocha que el acto acusado aduce que la obligación laboral se liquidaba a 30 de noviembre de 2012, con lo que determinó el monto con tres (3) meses de anterioridad al mismo acto administrativo demandado.

Propone las excepciones que denominó: *renuncia tácita de la prescripción* por parte del departamento del Caquetá, *el reconocimiento del principio de in dubio pro operario* de donde asegura que la norma aplicable debe ser el artículo 2514 del Código Civil y no los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969. También propone la excepción de la *voluntad de la administración en cancelar la acreencia laboral*, al liquidar el retroactivo por nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006 con corte a 30 de noviembre de 2012 e incluir dicho pasivo en el proceso de reestructuración de pasivos⁴.

3. Demanda de reconvención

Los demandados solicitan que se *reafirme judicialmente la legalidad* del acto administrativo contenido en el Decreto No 00254 del 21 de marzo de 2013 y que se ordene al departamento del Caquetá que proceda al pago indexado de los valores que por retroactivo de nivelación salarial liquidó la Secretaría de Educación Departamental, según los montos individuales reconocidos.

⁴ Folios 701 a 722 del cuaderno principal No 4



Asevera que el Decreto No 000254 de 2013 cumplió con el procedimiento legal que ha previsto la normatividad vigente⁵.

4. Contestación demanda de reconvención

El departamento del Caquetá se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda de reconvención y propuso la excepción de prescripción extintiva de los derechos y prestaciones sociales reconocidos mediante el Decreto 000254 de 2013 (acto demandado), conforme los argumentos expuestos en la demanda principal⁶.

5. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante la sentencia del 26 de julio de 2018, accedió a las pretensiones de la demanda. Por tanto, declaró la nulidad del Decreto 000254 de 21 de marzo de 2013 y a título de restablecimiento del derecho declaró que *“los demandados dentro del proceso principal no les asiste el derecho al reconocimiento de la nivelación salarial correspondiente a los años 2004, 2005 y 2006 (...) al encontrarse extintos bajo el fenómeno de la prescripción extintiva trienal de los derechos prestacionales, debiendo la entidad demandante abstenerse de proceder a su pago”*. Negó las pretensiones de la demanda de reconvención y condenó en costas a la parte accionada. Esto con fundamento en los siguientes argumentos:

Manifestó que el 15 de octubre de 2012 operó la prescripción del derecho al pago del retroactivo por nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006 de los 55 empleados administrativos de la planta de personal de la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá. Al respecto, explicó que la última

⁵ Folios 713 al 722 del cuaderno principal No 4

⁶ Folios 918 al 923 del cuaderno principal No 5



reclamación se interpuso el 15 de octubre de 2009, de modo que cuando la administración profirió el Decreto 000254 del 21 de marzo de 2013 (acto acusado), la prescripción había acaecido, por lo que la actuación de la entidad territorial surgió viciada, por ello, la obligación mutó en natural y no vincula a la administración.

Adujo que el Gobernador no podía reconocer una obligación prescrita, en tanto, la renuncia de la prescripción debe examinarse la posición o interés particular del renunciante; lo que implica la imposibilidad de renuncia a la prescripción por parte del representante legal de la entidad territorial, quien debe atender a la salvaguardia del interés general y no de intereses particulares o privados.

Frente a la demanda de reconvención señaló que no tenía vocación de prosperidad, toda vez que al realizarse el estudio de legalidad del Decreto 00254 de 2013 se concluyó que fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, y en falsa motivación porque desconoció derechos de orden prestacional que se encontraban prescritos⁷.

6. El recurso de apelación

La parte accionada y demandante en reconvención interpone recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Como sustento del recurso indica que la providencia censurada contiene una incorrecta concepción e interpretación del instituto jurídico de la prescripción y su renuncia tácita.

Menciona que el Tribunal no tenía la potestad legal ni judicial de declarar que el fenómeno prescriptivo respecto de las acreencias laborales; por cuanto es

⁷ Folios 1048 al 1056 del cuaderno principal.



un hecho indiscutido que las obligaciones por el retroactivo de la nivelación salarial fueron reconocidas por el departamento del Caquetá mediante el citado Decreto No 000254 de 2013, el cual se encuentra en firme por haberse notificado y no concederse recurso alguno.

Sostiene que el fallador de primera instancia confundió el carácter de las obligaciones naturales, ya que el departamento del Caquetá profirió el acto administrativo demandado, donde no existen compromisos naturales sino unas acreencias laborales que tienen un soporte de exigibilidad a partir de la existencia del mismo acto.

Explica que las entidades públicas sí pueden renunciar a la prescripción y para el efecto invoca las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de 5 de abril de 2011 y 21 de abril de 2009, radicados 37767 y 35126, respectivamente.

Aduce que la apreciación del fallador de primera instancia desarrolló una apreciación errónea y contraria a los artículos 2513 y 2514 del Código Civil *“más aún cuando el departamento del Caquetá no expidió acto administrativo oponible a las pretensiones de los demandados respecto de sus retroactivos por nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006, sino que por el contrario reconoció esta creencia laboral a través del acto administrativo Decreto 000254 de 2013, objeto de demanda”*.

Aclara que el departamento del Caquetá reconoció los valores en el acto acusado, resaltando que inclusive con antelación había manifestado actos positivos como deudor.

Resalta que mediante la prueba testimonial recaudada se demuestra la intención inequívoca del departamento del Caquetá en reconocer la acreencia laboral a los 55 administrativos.



Insiste en que, si era tan evidente la prescripción de las acreencias laborales, la voluntad de la administración fue renunciar a dicho fenómeno jurídico, liquidando los retroactivos de nivelación de los años 2004, 2005 y 2006 a 30 de noviembre de 2012. Además, que la parte motiva del acto acusado se dice que existe autorización concedida mediante Ordenanza 27 del 7 de septiembre de 2012, lo que significa que desde antes existía la intención de reconocer el retroactivo de la nivelación salarial.

Agrega que *“igualmente la gobernación del Caquetá comunicó al sindicato de los empleados administrativos de la Secretaría Departamental de Educación del Caquetá, su intención de pago de los derechos económicos de la nivelación y homologación reconocida en el acto administrativo objeto de lesividad, tal como se probó con el documento que se llegó con la declaración de José Eustasio Rivera, Presidente de SINTRENAL”*.

Concluye que se debe dar aplicación a los principios constitucionales *in dubio pro operario* y *favorabilidad*, a través de la declaratoria de la renuncia tácita a la prescripción por parte del departamento del Caquetá, aplicando la disposición 2514 del Código Civil y no los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969⁸.

7. Alegatos de conclusión

Mediante auto del 22 de noviembre de 2019, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera el concepto.⁹

7.1 Parte demandante

⁸ Folios 1063 al 1071 del cuaderno principal.

⁹ Folio 1101 del cuaderno principal.



La apoderada del departamento del Caquetá presentó alegatos de conclusión, en similares términos a lo argumentado en la demanda¹⁰.

7.2 Parte demandada

Insiste en lo manifestado en el recurso de apelación elevado y solicita sea revocada la sentencia de primera instancia y se concedan las pretensiones de la demanda de reconvención¹¹

7.3 Ministerio Público

El representante del Ministerio Público no rindió concepto, según constancia secretarial de fecha marzo 4 de 2020¹².

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El presente asunto es competencia de esta Corporación de conformidad con lo establecido en inciso primero del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, corresponde a la Sala determinar si procede revocar el fallo de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda de lesividad.

¹⁰ Folios 1106 al 1108 del cuaderno principal.

¹¹ Folios 1110 al 1112 del cuaderno principal.

¹² Folio 1114 del cuaderno principal.



Para el efecto si operó la prescripción del derecho al pago del retroactivo por concepto de la nivelación salarial reconocido por el departamento del Caquetá a 55 empleados administrativos de la Secretaria de Educación en el acto demandado, expedido el 21 de marzo de 2013, que se causó por las anualidades 2004, 2005 y 2006.

Con el fin de desatar el problema jurídico propuesto se abordarán los siguientes aspectos; 2.1. Proceso de homologación del personal administrativo; 2.2. Prescripción de los derechos laborales. Renuncia de la prescripción. Aplicación de principios constitucionales de irrenunciabilidad, in dubio pro-operario y favorabilidad. Principio de buena fe y teoría del acto propio; 2.3. Hechos probados y 2.4. Caso concreto.

2.1. Proceso de homologación del personal administrativo.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto de 9 de diciembre de 2004, núm. 1607, C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, frente al proceso de homologación del personal administrativo al servicio de los establecimientos educativos, precisó:

“1. Las entidades territoriales, como consecuencia del proceso de descentralización del servicio educativo, previa la homologación de los cargos previstos en las plantas de personal nacional y departamentales en lo relacionado con la clasificación, funciones, requisitos, responsabilidades y remuneración, etc. de los empleos, incorporan en iguales o equivalentes condiciones el personal administrativo que reciban en virtud de la certificación.

2. En virtud de lo dispuesto por el artículo 3º del Acto Legislativo No. 1 de 2001, que modificó el artículo 357 de la Constitución, el Sistema General de Participaciones debió comprender en la base inicial, a 1º de noviembre de 2000, los costos provenientes de la homologación e incorporación del personal administrativo realizada por las entidades territoriales con fundamento en la ley 60 de 1993. Si así no se hizo y los mayores costos por los conceptos mencionados provienen de homologaciones realizadas conforme a la normatividad aplicable para la adopción de las plantas, la Nación debe asumirlos; de lo contrario, serán de cargo de los departamentos.



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

3. En el evento de existir mayores costos con ocasión del proceso de homologación en virtud de lo dispuesto en la ley 715 de 2001, si el proceso se cumplió conforme a derecho y existe disponibilidad, debe asumirlas el SGP; si no existe disponibilidad, serán de cargo de la Nación. Si el respectivo municipio homologó e incorporó al personal administrativo contrariando el orden jurídico, responderá con sus recursos propios”.

El 14 de diciembre de 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre la consulta elevada por el Ministerio de Educación Nacional relativa a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo recibido por las entidades territoriales en virtud de la descentralización del servicio educativo, en particular, sobre los requisitos legales para otorgarla, las competencias de la Nación y las entidades territoriales sobre la materia, los recursos con los que debe pagarse y la prescripción de dicha figura.

En cuanto a la prescripción estimó que el derecho a reclamar una prestación periódica es imprescriptible durante la vigencia de la relación laboral, mientras que los derechos crediticios si se extinguen, de modo que deben ser reclamados durante un lapso determinado de tres años. Para mejor ilustración se transcribe lo expuesto por la Sala de Consulta:

(...)

Sobre la prescripción en materia laboral, la jurisprudencia ha establecido no obstante que dicha institución jurídica debe armonizarse con el carácter irrenunciable e imprescriptible de los derechos laborales y de la seguridad social, razón por la cual es viable que cierto tipo de derechos puedan ser reclamados por el trabajador en cualquier tiempo. Además, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política consagra como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral el de la “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”.

Lo anterior ha llevado a señalar que frente a prestaciones periódicas, esto es de pagos continuos, permanentes y habituales derivados de la relación laboral o pensional, se debe diferenciar entre (i) el derecho a reclamar los factores o el quantum que legalmente deben integrar ese pago periódico y que por ende impacta de manera permanente y a futuro en los derechos del empleado o pensionado, el cual en principio es imprescriptible mientras esa relación jurídica (de empleado o pensionado) esté vigente; y (ii) la reclamación hacia del pasado de las



sumas que, como consecuencia de una indebida integración del salario o pensión, no se hubieren pagado o reconocido, a las cuales, como derechos crediticios, se les aplica el término de prescripción legal que corresponda.

Así por ejemplo, en Sentencia de Unificación SU-298 de 2015, la Corte Constitucional diferencia entre la imprescriptibilidad del derecho a solicitar la reliquidación de las pensiones indebidamente calculadas y el carácter prescriptible de los derechos crediticios nacidos de esa situación:

“23. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Suprema de Justicia ha distinguido entre el derecho a la pensión propiamente dicho, y los derechos crediticios que surgen de ésta. Mientras el reconocimiento del derecho a la pensión goza de características tales como la imprescriptibilidad, los otros están sujetos a mayores restricciones, siempre que tales limitaciones no sean desproporcionadas.

Particularmente, en relación con la prescripción de las acciones laborales, esta Corporación ha advertido que el derecho a la pensión es imprescriptible, sin embargo, el Congreso puede fijar la prescripción extintiva de los derechos que surgen en virtud de un derecho fundamental.

En concreto, la jurisprudencia ha expresado que los créditos o mesadas pensionales, deben ser reclamados durante un lapso determinado de tres años, so pena de perder el derecho a recibirlos:

“Cabe agregar, que dada la naturaleza periódica o de tracto sucesivo y vitalicia de las pensiones, la prescripción resulta viable, exclusivamente, respecto de los créditos o mesadas pensionales que no se hubiesen solicitado dentro de los tres años anteriores al momento en que se presente la reclamación del derecho”

24. En consecuencia, es posible concluir que el derecho a la pensión tiene un carácter imprescriptible, no obstante, a los créditos o las mesadas pensionales sí les aplica la prescripción (...)

27. En relación con la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto al derecho a reclamar la reliquidación de la pensión, son relevantes, en especial, dos decisiones: las sentencias T-762 de 2011 y T-456 de 2013. Estas providencias comparten con el caso que se estudia, que los accionantes solicitaron la reliquidación de su pensión, entre una de las varias peticiones que elevaron a diferentes despachos judiciales. La respuesta que recibieron consistió en que su acción había prescrito, pues la reclamación no se presentó después de tres años del



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

reconocimiento de la pensión. Cuando la Corte se encargó de resolver los problemas jurídicos respectivos, en la sentencia del 2011 concluyó que resulta desproporcionado imponer un límite para solicitar el reajuste pensional -en ese caso porque la liquidación se hizo con un régimen diferente-; y en la sentencia del 2013 reiteró que ante una incorrecta liquidación, subsiste el derecho a requerir, en cualquier tiempo, un cálculo adecuado de la pensión (...)

Es posible concluir entonces que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a reclamar la reliquidación de la pensión está estrechamente vinculado con el derecho a la pensión en sí misma, por lo tanto también es imprescriptible. Además, se ha determinado que resulta desproporcionado que los afectados con una incorrecta liquidación no puedan reclamar su derecho en cualquier tiempo.” (Se resalta)

En el mismo sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado, que en relación con la imprescriptibilidad de las asignaciones de retiro ha señalado que “resulta viable que el peticionario pueda presentar solicitud de reconocimiento de su derecho en cualquier tiempo”, por lo que es de aclarar que lo prescriptible no es el derecho, sino “las mesadas pensionales, sobre las que sí recae el término de prescripción.” Esa misma Corporación ha indicado entonces que:

“(...) la ley le ha dado un tratamiento especial a las prestaciones sociales, dado su carácter de imprescriptible; por ello es viable jurídicamente que el interesado pueda elevar solicitud de reconocimiento de su derecho en cualquier tiempo; sin embargo y no obstante que el derecho es imprescriptible, si lo son las acciones que emanen de los derechos prestacionales”.

Por tanto en el caso consultado la Sala considera que en la medida en que la homologación y nivelación salarial del personal administrativo de la educación se hubiera realizado incorrectamente y esa circunstancia afecte actualmente la remuneración y prestaciones de dichos funcionarios, el derecho a solicitar la revisión de esa situación no prescribe, pues se trataría de situaciones irregulares que tienen incidencia permanente (actual) en sus garantías laborales. Sin embargo, en aplicación de las normas analizadas, prescribirá hacia atrás, en tres años, el retroactivo que se derive del ajuste o corrección de la respectiva homologación.

Reitera la Sala que el derecho a recibir la remuneración que legalmente corresponde en virtud de una relación laboral se causa periódicamente (normalmente mes a mes), de modo que la revisión de esta no prescribe, aún cuando sí lo sean, hacia el pasado, los derechos crediticios nacidos de un indebido cálculo de dicha remuneración, a partir del momento en que se efectúe la reclamación, con la cual, como lo estableció la Sección Segunda del Consejo de Estado, se interrumpe la prescripción extintiva:



“Ahora bien, la entidad recurrente considera que el término de prescripción de tres años debe contabilizarse desde la fecha de la radicación de la demanda, lo cual no es de recibo, dado que como reiteradamente lo ha señalado la jurisprudencia, dicho término se contabiliza, hacia atrás, desde el momento en que el interesado solicitó a la administración el pago de la prestación, ya que con ella se interrumpe la prescripción, criterio jurisprudencial que se reafirma en el presente caso.

(...)

¿Ese derecho prescribe? ¿Opera la prescripción para el pago de retroactivo? ¿En cuánto tiempo y en qué condiciones?

El derecho de los servidores actualmente vinculados a las plantas de personal de las entidades territoriales a solicitar la revisión de su remuneración, como consecuencia de defectos en el proceso de homologación y nivelación salarial derivado de la descentralización del servicio educativo, no prescribe. El retroactivo está sujeto a la prescripción trienal prevista en la ley, de modo que una vez sea hecha una corrección de la homologación o el funcionario la solicite (y sea procedente), solo se podría reconocer el retroactivo hasta tres (3) años antes de esa circunstancia.”

La Sala de Consulta consideró en síntesis que en la medida en que la homologación y nivelación salarial del personal administrativo de la educación se hubiera realizado incorrectamente y esa circunstancia afecte actualmente la remuneración y prestaciones de dichos funcionarios, el derecho a solicitar el reajuste no prescribe. Pero, sí prescribe hacia atrás (por la interrupción que opera con la reclamación), en tres años, el retroactivo que se derive del ajuste o corrección de la respectiva homologación.

2.2. Prescripción de los derechos laborales. Renuncia de la prescripción. Aplicación de principios constitucionales de irrenunciabilidad, in dubio pro-operario y favorabilidad. Principio de buena fe y teoría del acto propio.

La prescripción desde la visión de la doctrina y la legislación civilista, es el fenómeno jurídico mediante el cual el derecho se adquiere o se extingue con



el solo transcurso del tiempo, de acuerdo con las condiciones descritas en las normas que para cada situación.

En lo que concierne puntualmente a la prescripción extintiva, debe decirse que ella conlleva el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial, el cual está fijado en la ley. Es decir que, para ejercer los derechos que se pretenden adquiridos, siempre se cuenta con un lapso en el que deben ser solicitados, so pena de perder la posibilidad de disfrutarlos.

La Corte Constitucional, en sentencia C-662 de 2004 M.P. (E) Rodrigo Uprimny Yepes, frente a la prescripción de derechos 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 jueces¹³. A este segundo tipo de prescripción es al que hace referencia, la norma acusada.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹⁴ 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;”.

Como ya se enunció previamente, esta figura crea una verdadera carga procesal, en tanto que establece una conducta facultativa para el demandante de presentar su acción en el término que le concede la ley so pena de perder su derecho. Su falta de ejecución genera consecuencias negativas para éste, que en principio resultan válidas pues es su propia negligencia la que finalmente permite o conlleva la pérdida del derecho. De allí que si el titular no acude a la jurisdicción en el tiempo previsto por las normas procesales para hacerlo exigible ante los jueces, por no ejercer oportunamente su potestad dispositiva, puede correr el riesgo serio de no poder reclamar su derecho por vía procesal, e incluso de perderlo de manera definitiva”.

¹³ Artículos 2535 a 2545 del Código Civil.

¹⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de noviembre 8 de 1999. Exp. 6185. M.P. Jorge Santos Ballesteros.



Ahora bien, la prescripción de los derechos laborales en el sector público está regulada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, que prevé el término de tres (3) años, a partir del momento en que la obligación se hace exigible, así:

“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.”

La disposición anterior fue reglamentada en el Decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969, por medio del cual se dispuso la integración de la Seguridad Social entre el sector privado y público, señalando:

“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 sólo por un lapso igual.”

En similares términos, el Código de Procedimiento Laboral, en su artículo 151, establece en cuanto al término prescriptivo:

“Artículo 151. Prescripción. 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 patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

Bajo estos supuestos, una vez causado el derecho, el titular cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo ante la administración; la petición interrumpe el referido lapso de tiempo, y se reanuda el término de tres años para acudir ante la jurisdicción.

Ahora bien, el artículo 2514 del Código Civil regula la renuncia a la



prescripción al indicar que si el deudor de la obligación, aunque se haya cumplido la prescripción, por un hecho suyo reconoce el derecho del acreedor, se está frente a la renuncia tácita de la prescripción. La norma es del siguiente tenor literal:

ARTICULO 2514. <RENUNCIA EXPRESA Y TACITA DE LA PRESCRIPCION>. La prescripción puede ser renunciada expresa o tácitamente; pero sólo después de cumplida.

Renúnciase tácitamente, cuando el que puede alegarla manifiesta por un hecho suyo que reconoce el derecho del dueño o del acreedor; por ejemplo, cuando cumplidas las condiciones legales de la prescripción, el poseedor de la cosa la toma en arriendo, o el que debe dinero paga intereses o pide plazos.

Ciertamente, el precepto en cita pertenece a la codificación civil, empero, ha sido analizado en materia laboral, por la Corte Suprema de Justicia, que en la sentencia 35126 del 21 de abril de 2009¹⁵, analizó la figura de la renuncia de la prescripción por parte de la Caja Nacional de Previsión, Cajanal, para lo cual adujo que la configuración de dicha figura supone que la entidad despliegue una respuesta afirmativa frente al derecho en discusión. En efecto, se consideró en la citada providencia:

“Corresponde agregar que no puede estimarse, como lo aduce el cargo, que existió una renuncia tácita de la prescripción, al haber proferido CAJANAL las resoluciones por medio de las cuales negó el reajuste pretendido por el actor, puesto que el artículo 2514 del Código Civil, prevé tal figura para el evento de manifestar el deudor, por un hecho suyo, que reconoce el derecho; ello implica que exista una respuesta afirmativa del obligado, pero no negativa, como aconteció en este caso”.

Igualmente, la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de fecha 5 de abril de 2011¹⁶, abordó la renuncia tácita de la prescripción por parte del Instituto

¹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Magistrada Ponente: Elsy Del Pilar Cuello Calderón, Rad. 35126, sentencia del 21 de abril de 2009.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Magistrada Ponente: Elsy Del Pilar Cuello Calderón, Rad. No. 37767 Acta No. 10, sentencia del 5 de abril de 2011.



Colombiano de Seguros Sociales, al estimar que si bien la obligación laboral se causó en el 2001, al ser reconocida en el año 2007, mediante acto administrativo “el ISS pudo renunciar en aquella época a la prescripción, cuando el 16 de julio de 2007 reconoció a la demandante los créditos causados en el año 2001” así:

“Es un hecho indiscutido en el proceso, que las obligaciones por horas extras y dominicales laboradas por la demandante en el año 2001 fueron reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales mediante Resolución 3709 del 16 de julio de 2007, en la que nada se dijo acerca de la indemnización moratoria del artículo 65 del C. S. del T; también quedó establecido y no es tema de controversia, que dicho Instituto le hizo saber a la actora que el acto administrativo referido estaba en firme, por no haber sido recurrido.

Al estar reconocido el derecho, es lógico concluir que no era posible una segunda declaración en ese sentido, luego el camino a seguir como bien lo dijo el Tribunal, era hacerlo efectivo, a través del proceso ejecutivo, por lo menos en lo que hace con los créditos reconocidos en el reseñado acto. En esas condiciones no se advierte equivocación en la decisión del ad quem que consideró improcedente acudir al trámite ordinario, porque además de lo dicho, la acción declarativa intentada el 21 de septiembre de 2007 con relación a los créditos laborales causados en el año 2001, estaba visiblemente vencida y por ende, el derecho afectado por la prescripción, en los términos de los artículos 488 del C. S. del T. y 151 del C. P. del T. y S. S., criterio este aplicable frente a la sanción moratoria reclamada en la citada fecha de 2007, y que no fue objeto de reconocimiento en la Resolución 3709; y, si bien el ISS pudo renunciar en aquella época a la prescripción, cuando el 16 de julio de 2007 reconoció a la demandante los créditos causados en el año 2001, dicha determinación no vincula respecto de la indemnización moratoria, que fue ajena a ese acto”.

Entonces, fuerza concluir que tratándose de la materialización y eficacia de los derechos laborales, debe analizarse cada caso concreto a luz de los principios mínimos consagrados en el artículo 53 de la Carta Política, de remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y de favorabilidad. Así como el principio de protección del salario, que emana del Convenio 095 de 1945 de la Organización Internacional de Trabajo, aprobado por Ley 54 de 1962 según el cual los empleadores no pueden limitar la libertad del trabajador a disponer de su salario (art. 6), y la legislación nacional deberá determinar la relación de prioridad entre el salario



que constituya un crédito preferente y los demás créditos preferentes (art. 11).

Así pues, visto que no se ha expedido el estatuto laboral contemplado en el artículo 53 de la Constitución Política, es menester realizar una interpretación sistemática entre la figura de la renuncia de la prescripción, cuando se trata de entidades públicas y el principio de protección del salario que está comprendido en el principio de la remuneración mínima vital y móvil; esto, a la luz de la concepción del Estado Social de Derecho.

Del examen anterior, se considera importante relevar que los supuestos de aplicación de la renuncia a la prescripción, remiten a la existencia de conductas del deudor dirigidas a evidenciar o reconocer la obligación, y se pueden leer en consonancia el aforismo de *«venire contra factum proprium non valet»*-, que edifica la teoría del acto propio.

En la obra titulada *La prohibición de ir contra los actos propios retraso desleal* se afirma que *“el fundamento en la doctrina que prohíbe ir contra los actos propios está en la buena fe, que en estos casos hay que entenderla del siguiente modo: cuando la conducta de un sujeto en sentido objetivo, es decir la apariencia que ésta genera, suscite la confianza de otro, sería contrario a la buena fe ir contra esa conducta”*. De acuerdo con la doctrina los presupuestos de aplicación de la teoría del acto propio son los siguientes:

“(…)

- 1. Que una persona haya observado, dentro de una determinada situación jurídica, una cierta conducta jurídicamente relevante y eficaz: una conducta vinculante*
- 2. Que, posteriormente, esa misma persona intente ejercitar un derecho subjetivo o una facultad, creando una situación litigiosa y formulando dentro de ella una determinada pretensión: una pretensión contradictoria*
- 3. Que entre la conducta anterior y la pretensión posterior existe una incompatibilidad o una contradicción, según el sentido que de buena fe hubiera de atribuirse la conducta anterior: la contradicción.*



4. *Que en ambos momentos y actuaciones, conducta anterior y pretensión posterior, exista identidad de sujetos: la identidad de sujetos*¹⁷.

En atención a lo expuesto en precedencia es dable afirmar que, en virtud de los principios de confianza legítima y buena fe, las autoridades como parte dominante en la relación laboral tienen la obligación de preservar un comportamiento consecuente, en tanto generan una expectativa en los administrados, que son la parte débil de la relación; de modo que son contrarias a derecho las actuaciones posteriores intempestivas, que afectan al administrado, sin que ello implique de modo alguno la continuidad de un acto jurídico ilegal. Por ello, en cada caso en particular corresponde valorar el comportamiento de las partes acorde con el postulado de la buena fe.

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

-Los demandados fueron nombrados en provisionalidad en cargos administrativos entre los años 2004 y 2005, en la planta global de la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá.

-Mediante Decreto Departamental 0078 del 5 de marzo de 2003, se homologaron los empleos pagados con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones con la planta global de empleos del departamento del Caquetá¹⁸.

-Por medio del Decreto Departamental No 0079 del 5 de marzo de 2003 se procedió a incorporar unos servidores públicos a los empleos de la planta de

¹⁷ Néjida Tur Faundez, *La prohibición de ir contra los actos propios y el retraso desleal*, Edit. Aranzadi, 2011, págs. 34 y 35

¹⁸ Folios 474 al 478 del cuaderno principal No 3



cargos de la entidad, pagados con recursos del Sistema General de Participaciones¹⁹.

-La Ordenanza No 005 de 5 de febrero de 2007 autorizó al Gobernador del departamento del Caquetá para nivelar la remuneración básica salarial a 93 administrativos de la Secretaría de Educación Departamental financiados con recursos del sistema general de participaciones a la tabla salarial del departamento²⁰.

-El gobernador del Caquetá expidió el Decreto No 000694 del 2 de mayo de 2007 *“Por medio del cual se hace la nivelación salarial a administrativos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones”*²¹.

-Los accionantes solicitaron el pago del retroactivo de la nivelación salarial para los años 2004, 2005 y 2006, según consta en el cuadro del personal administrativo que efectuaron sus reclamaciones para el año 2007²².

-A través del Decreto núm. 000254 de 21 de marzo de 2013, expedido por el Gobernador del Caquetá, se reconoció el retroactivo de nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006 a favor de 55 funcionarios²³. En el documento anexo se relacionan los referidos funcionarios, quienes interpusieron petición de reconocimiento de retroactivo en las fechas que se indican, según constancias visibles en el expediente²⁴:

	Funcionario	Petición	Folio	Respuesta de la entidad territorial
--	-------------	----------	-------	-------------------------------------

¹⁹ Folio 479 al 480 del cuaderno principal No 3

²⁰ Folio 9 del cuaderno principal No 1

²¹ Folios 68 al 69 del cuaderno principal No 1

²² Folio 73 del cuaderno principal No 1

²³ Folios 12 al 14 del cuaderno principal No 1

²⁴ Folio 14. Las fechas de radicación de los derechos de petición fueron verificadas a lo largo del expediente.



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

1	ARCILA BELLO LUDIVIA	25 de junio de 2007 04 de julio de 2007 19 de julio de 2007	ff. 181-183 f. 80 f. 102	f. 15 f. 81 f. 102 reverso
2	ARDILA BUENDIA MAGDA YULIETH	25 de junio de 2007 22 de agosto de 2008	ff. 181-183 f.190	f. 191
3	BAHOS DIAZ ALEXANDER	25 de junio de 2007 14 de abril de 2008	ff. 181-183 f. 177	f. 178
4	BARRERO DE MUÑOZ FABIOLA	25 de junio de 2007 08 de mayo de 2008	ff. 181-183 184 reverso	f. 123 f. 185
5	BARRERO ORTIZ HERNANDO	25 de junio de 2007 19 de julio de 2007 3 de agosto de 2007	ff. 181-183 f. 103 f. 110	f. 103 reverso f. 110 reverso
6	BERMEO CORDOBA MARIA SANTOS	25 de junio de 2007 19 de julio de 2007	ff. 181-183 f. 116	f. 120
7	CAMACHO MONTIEL CECILIA	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
8	CARDOZO MORENO LIBIA CONSTANZA	25 de junio de 2007 21 de enero de 2008	ff. 181-183 f. 139	f. 142
9	CARRILLO SANCHEZ GONZALO	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
10	CUBILLOS BURBANO CIELO NID	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
11	CUELLAR JOVEN REINELIO	25 de junio de 2007 22 de agosto de 2008	ff. 181-183 f. 192	f. 193
12	CHACON MANTILLA LUCERO	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
13	CHARRY ANGEL ALBERTO	25 de junio de 2007 17 de julio de 2007 16 de enero de 2008	ff. 181-183 f. 98 f. 130	f. 99 f. 131
14	DIAZ TRUJILLO WILLIAM	25 de junio de 2007 08 de febrero de 2008	ff. 181-183 f. 160	f. 161
15	ESCOBAR ARTUNDUAGA LEYDI MILENA	25 de junio de 2007 18 de enero de 2008	ff. 181-183 f. 136	f. 138
16	FLOREZ BARRETO MADELEYNE	25 de junio de 2007 03 de agosto de 2007	ff. 181-183 f. 108	f. 108 reverso



Número interno: 5299-2018
 Demandante: Departamento del Caquetá
 Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

17	FRANCO CAMARGO LILIANA	25 de junio de 2007 18 de enero de 2008	ff. 181-183 f. 132	f. 135
18	GALLEGO ZUNIGA FABER ELIAS	25 de junio de 2007 03 de agosto de 2007	ff. 181-183 f. 106	f. 106 reverso
19	GARZON ORTIZ ADRIANA	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
20	GIRALDO CARDONA EDGAR	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
21	GUARNIZO HERNANDEZ MARIA RUTH	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
22	GUERRERO GLORIA	25 de junio de 2007	ff. 181-183	f. 166
23	HOYOS BARREIRO ESMERALDA	25 de junio de 2007 13 de julio de 2007	ff. 181-183 F. 92	F. 93
24	HUACA CERQUERA YOVANNA	25 de junio de 2007 03 de agosto de 2007	ff. 181-183 f. 105	f. 105 reverso
25	HUACA MEDINA LEONOR	25 de junio de 2007 07 de abril de 2008	ff. 181-183 f. 170	f. 171
26	HURTADO STERLING OSCAR FABIAN	25 de junio de 2007 03 de agosto de 2007	ff. 181-183 f. 109	f. 109 reverso
27	JIMENEZ MENDOZA ESPERANZA	25 de junio de 2007 19 de febrero de 2008	ff. 181-183 f. 167	f. 168
28	MANCHOLA LUIS ALBERTO	25 de junio de 2007 01 de agosto de 2007	ff. 181-183 f. 119	f. 121
29	MARTINEZ RUBY CRISTINA	21 de junio de 2007 19 de julio de 2007	f. 76 f. 115	F. 77
30	MEDINA ANTURI LILIBETH	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
31	MEDINA RAMIREZ AMANDA	07 de abril de 2007 25 de junio de 2007	f. 172 ff. 181-183	f. 174
32	MEJIA TRUJILLO SANDRA PATRICIA	25 de junio de 2007 07 de febrero de 2008	ff. 181-183 f. 159 reverso	f. 159
33	MELO BONILLA PAOLA LETICIA	8 de septiembre de 2005 28 de junio de 2007 31 de enero de 2008	f. 151 f. 82 f. 150	F. 83 f. 152
34	MELO CRUZ LENID	25 de junio de 2007	ff. 181-183	f. 165



Número interno: 5299-2018
 Demandante: Departamento del Caquetá
 Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

35	MONTEALEGRE SOTO RICAURTE	25 de junio de 2007 13 de julio de 2007	ff. 181-183 f. 96	f. 97
36	MORA BLANCA CECILIA	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
37	MOTTA CARVAJAL GLORIA	25 de junio de 2007 13 de julio de 2007 14 de abril de 2008	ff. 181-183 f. 90 f. 179	f. 91 f. 180
38	OLIVEROS VARON LUZ MERY	25 de junio de 2007 17 de julio de 2007	ff. 181-183 f. 100	f. 101
39	ORTIZ CRUZ JHON JACOB	25 de junio de 2007 18 de septiembre de 2007 25 de febrero de 2008	ff. 181-183 f. 113 f. 169 reverso	f. 114 f. 169
40	OSORIO VALENCIA ALBEN ANTONIO	25 de junio de 2007 13 de julio de 2007	ff. 181-183 f. 94	f. 95
41	OTALVARO JOSE JAIL	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
42	PALOMINO CUBILLOS IRMA	25 de junio de 2007 04 de abril de 2008	ff. 181-183 f. 175	f. 176
43	PARRA JARAMILLO AMPARO	25 de junio de 2007 01 de agosto de 2007	ff. 181-183 f. 104	f. 104 reverso
44	PERDOMO GASCA ONEIRA	25 de junio de 2007 31 de enero de 2008	ff. 181-183 f. 147	f. 148
45	PEREZ CABRERA LUIS CARLOS	25 de junio de 2007 16 de octubre de 2009	ff. 181-183 F. 225	
46	PEREZ TOVAR CARMENZA	25 de junio de 2007 03 de agosto de 2007	ff. 181-183 f.107	f. 107 reverso
47	RODRIGUEZ LUZ STELLA	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
48	RODRIGUEZ ORTIZ PEDRO EVER	25 de junio de 2007	ff. 181-183	
49	RODRIGUEZ VALDERRAMA RUBY	25 de junio de 2007 12 de febrero de 2008	ff. 181-183 f. 162	f. 118 f. 163
50	ROJAS VALENCIANO YEIDY FRANY	25 de junio de 2007 27 de mayo de 2008	ff. 181-183 F. 188	f. 189
51	ROJAS VARGAS LEYLA	25 de julio de 2007 8 de mayo de 2008	ff. 181-183 f. 186	f. 75 f. 187
52	ROZO MORENO ELIZABETH	25 de julio de 2007 15 de octubre de 2009	ff. 181-183 f. 220	
53	TOPAL MELO BLANCA	25 de julio de 2007	ff. 181-183	f. 158



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

		01 de febrero de 2008	f. 155	
54	TUNJANO LOPEZ LUIS ALIRIO	28 de junio de 2007 31 de enero de 2008	f. 84 f. 153	f. 85 f. 154
55	VALDEZ BENAVIDES LUIS FERNANDO	28 de junio de 2007 25 de julio de 2007	f. 88 ff. 181-183	f. 89

La respuesta emitida por parte de la Secretaría de Educación del Caquetá consistía en un formato en el que se informaba a los peticionarios que “no es posible acceder a su petición ya que no contamos con disponibilidad presupuestal para asumir dicho gasto y no está contemplado en la ordenanza 005”.

2.4. Caso concreto

En el *sub lite*, el ente accionante solicita la nulidad del Decreto 000254 del 21 de marzo de 2013, mediante el cual reconoció el retroactivo por nivelación salarial para los años 2004, 2005 y 2006 a 55 empleados administrativos de la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá.

La sentencia de primera instancia declaró la nulidad del Decreto 000254 del 21 de marzo de 2013. Como fundamento de la decisión señaló que la prescripción del derecho al pago del retroactivo por nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006 de los 55 empleados administrativos de la planta de personal de la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá, operó el 15 de octubre de 2012. Esto, en tanto la última reclamación efectuada data del 15 de octubre de 2009, por lo que cuando la administración profirió el Decreto 00254 del 21 de marzo de 2013 accediendo al pago, la prescripción había acaecido, encontrándose frente a una obligación natural que no vinculaba a la administración.

La parte accionada interpone recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Indica que los problemas jurídicos planteados por el *a quo*,



están erróneamente resueltos, en la medida que interpretó de forma incorrecta el instituto jurídico de la prescripción y su renuncia tácita.

Menciona que el Tribunal no tenía la potestad de declarar el fenómeno prescriptivo respecto de las acreencias laborales, ello por cuanto es un hecho indiscutido que las obligaciones por el retroactivo de la nivelación salarial fueron reconocidas por el departamento del Caquetá mediante el citado Decreto No 00254 de 2013, el cual se encuentra en firme.

Determinado el marco del litigio, la Sala precisa *prima facie* que como consecuencia de la asunción de costos de la homologación del personal administrativo que realizaron las entidades territoriales certificadas en virtud de lo establecido en la Ley 715 de 2001, la entidad demandada tenía la obligación legal de efectuar las gestiones presupuestales oportunamente, para garantizar el derecho a la igualdad salarial de los empleados del orden nacional, con el objeto de que disfrutaran la misma remuneración del personal perteneciente al nivel territorial, al que fueron trasladados.

Ahora bien, destaca la Sala que la homologación e incorporación de los empleados que venían del orden nacional requirió de la nivelación de salarios cuando no existían cargos iguales, y el reajuste de la estructura de las entidades territoriales para prestar el servicio educativo, para lo cual tuvieron en cuenta la clasificación, funciones, grado de responsabilidad y requisitos para el ejercicio de los empleos, y así fijar la remuneración.

En este marco, a través del Decreto Departamental No 0078 del 5 de marzo de 2003²⁵, se homologaron los empleos de la planta de personal de la Secretaría de Educación Departamental y de la Coordinación de Educación Nacional Contratada, pagados con cargo a los recursos del Sistema General

²⁵ Folios 474 al 478 del cuaderno principal No 3



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

de Participaciones, con la planta global de empleos del departamento del Caquetá, pues se ordenó:

“ARTICULO QUINTO: El personal homologado y nivelado de la Secretaría de Educación Departamental y de la Planta de Personal Administrativo de la Coordinación de Educación Nacional Contratada con los cargos de la Planta de Cargos del Departamento del Caquetá que tienen iguales o similares funciones, pagados por el Sistema General de Participaciones, seguirán siendo pagados con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y la nómina seguirá siendo administrada y pagada por la Secretaría de Educación Departamental”.

Por medio del Decreto Departamental No 0079 del 5 de marzo de 2003 se procedió a incorporar unos servidores públicos a los empleos de la planta de cargos de la entidad, pagados con recursos del Sistema General de Participaciones.

A través del Decreto 000694 de 2 de mayo de 2007²⁶ se hace la nivelación salarial a 93 administrativos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

“Que debido a un procedimiento involuntario en la aplicación de las normas existentes y con el fin de optimizar los recursos del SGP en pro de garantizar la prestación del Servicio Público Educativo, durante la vigencia del 2004, se vincularon a noventa y tres (93) personas así: 43 en cargos de servicios generales y 50 en auxiliares administrativos, con una asignación básica salarial fijada por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, existe una diferencia de salario en los administrativos vinculados con la tabla salarial del Gobierno Nacional y los administrativos homologados y nivelados a la planta global del Departamento, como por ejemplo; un auxiliar de servicios generales con asignación básica salarial del Gobierno Nacional percibe la suma de \$438420 y un administrativo con el mismo cargo en el Departamento devenga la suma de \$663000, resultando una diferencia de \$224580.

Por lo expuesto, se hace necesario nivelar a los 93 administrativos pagados con recursos del SGP vinculados con asignación básica

²⁶ Folios 68 al 69 del cuaderno principal No1



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

salarial ordenada por Gobierno Nacional a la establecida por el Departamento.

Mediante Ordenanza 005 del 5 de febrero de 2007, la Honorable Asamblea Departamental concede autorizaciones al Gobernador del Departamento para nivelar a los noventa y tres (93) administrativos plenamente identificados y determinados en el anexo de la citada ordenanza y los términos que ésta establece.

Que según Certificado No 0237 del 30 de abril de 2007 expedido por el Jefe de Presupuesto, existe disponibilidad presupuestal para reconocer y pagar la nivelación salarial de noventa y tres (93) administrativos, con el fin de subsanar la naturaleza de la vinculación de éste personal y evitar futuras demandas que vayan en detrimento del presupuesto departamental”.

Los demandantes presentaron derechos de petición en forma individual y grupal a través de la Asociación de Sindicatos de Trabajadores “SINTRENAL” a partir del año 2007, donde solicitaban se les pagara el retroactivo por nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006²⁷.

A las anteriores peticiones se les dio respuesta por parte del ente territorial, fundamentándose en que: “(...) la Asamblea Departamental autorizó nivelación salarial de noventa y tres funcionarios administrativos según Ordenanza No 005 de febrero de 2007, la cual no contempla el pago retroactivo de ninguna naturaleza, por lo que se carece de la autorización necesaria y como consecuencia de la disponibilidad presupuestal que solo puede fundarse en aquella”.

Ahora bien, nótese que según el Decreto 000694 de 2 de mayo de 2007²⁸, por el cual se hizo la nivelación salarial a 93 empleados administrativos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, se evidenció que, debido a un error, existía una diferencia de salario entre aquellos vinculados con la tabla salarial del Gobierno Nacional y quienes fueron homologados y nivelados a la planta global del departamento, en

²⁷ Folios 181 vto al 183 del cuaderno principal No 1

²⁸ Folios 68 al 69 del cuaderno principal No 1



consecuencia existió un periodo dejado de cancelar por concepto de la nivelación salarial por el lapso de abril de 2004 al diciembre de 2007.

Los 55 empleados administrativos aquí demandados fueron incorporados a la planta administrativa de la Secretaría de Educación del departamento del Caquetá, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones. Y, mediante el Decreto 000254 del 21 de marzo de 2013, (acto demandado), el departamento del Caquetá aceptó la existencia de una deuda retroactiva a favor de los servidores, por concepto de retroactivo del proceso nivelación y homologación; pues el personal transferido debió recibir inmediatamente la remuneración por la homologación laboral.

Es de resaltar que en la parte motiva del referido Decreto 00254 de 2013, se hace mención de la Ordenanza 27 del 7 de septiembre de 2012 que en su artículo 2º, facultó *“ al Gobernador de Caquetá para negociar y conciliar las acreencias existentes en el Departamento; realizar todos los traslados y ajustes presupuestales necesarios para dar cumplimiento a la presente ordenanza; expedir todos los actos administrativos requeridos y que estén orientados al cumplimiento del saneamiento”*.

El citado Decreto 00254 de 2013 reconoció el retroactivo de nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006 a favor de 55 funcionarios, de conformidad con las siguientes consideraciones:

“(…)

Que mediante Decreto No 000694 del 02 de mayo de 2007, se hace la nivelación u homologación salarial a 93 administrativos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones a partir del año 2007.

Que mediante concepto del Ministerio de Educación Nacional del 27 de noviembre de 2006, radicación 2006EE47327, la Doctora Yaneth Sarmiento Forero, Subdirectora de Cobertura, señaló que el reconocimiento en los casos de homologación solo procede si se solicitó expresamente por escrito, es decir, que debe tenerse en cuenta el tema de la prescripción laboral de que trata el artículo 151 del Código Procesal Laboral que prevé: “Prescripción. Las acciones que emanen



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

de las leyes sociales prescribirán en tres (3) 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 sólo por un lapso igual”.

Que la anterior norma, señala la Dra Yaneth Sarmiento, debe entenderse en concordancia con el artículo como los artículos (sic) 41 del Decreto 3135 de 1961, que señala: “ARTÍCULO 41. Las sanciones (sic) 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”.

Que igualmente el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 prevé: “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”.

Que el concepto en mención señala: “el término de tres años para la ocurrencia de la prescripción y el de su interrupción, es entonces el lapso que la ley prevé para que el servidor pueda legítimamente acudir ante el estado para reclamar el reconocimiento de aquellos derechos de los que es o cree ser titular (...)”.

Que verificadas por la oficina de nómina las peticiones presentadas por los administrativos, se observa que sólo cincuenta y cinco (55) cumplen con el término de solicitud antes señalado, razón por la que sobre estas peticiones se hará el respectivo reconocimiento.

Que de acuerdo con la liquidación efectuada por la oficina de nómina de la Secretaría de Educación Departamental, la diferencia salarial de los cincuenta y cinco (55) funcionarios administrativos con corte a 30 de noviembre de 2012, asciende a la suma de QUINIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS MONEDA LEGAL (\$591.931.952).

Que la referida suma se debe incorporar al inventario de los pasivos de la Gobernación del Caquetá, según autorización concedida por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza número 27 del 7 de septiembre de 2012 en su artículo 2º, que señala: “Facultar al Gobernador de Caquetá para negociar y conciliar las acreencias existentes en el Departamento; realizar todos los traslados y ajustes presupuestales necesarios para dar cumplimiento a la presente ordenanza; expedir todos los actos administrativos requeridos y que



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

estén orientados al cumplimiento del saneamiento fiscal; constituir garantías; otorgar contragarantías en forma amplia y reestructurar la deuda con el fin de darle estricto cumplimiento a la presente ordenanza”.

En mérito de lo anterior el Gobernador del Caquetá

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Reconocer la acreencia relacionada con el retroactivo por nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006, a los cincuenta y cinco (55) administrativos de la planta de personal de la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá y de acuerdo con el anexo del presente Decreto, el cual hace parte integral del mismo.

ARTICULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga aquellos que le sean contrarios.”

Observa la Sala que el acto acusado analizó la prescripción de derechos laborales concluyendo que no operó frente a las reclamaciones de 55 funcionarios administrativos respecto de los cuales se reconoció el retroactivo de la nivelación salarial, tal como sigue²⁹:

Nro	Documento	Apellidos y Nombres	DERECHO	TOTAL EMPLEADO
1	40729657	ARCILA BELLO LUDIVIA	04/07/2004	13.838.052
2	40094029	ARDILA BUENDIA MAGDA YULIETH	22/08/2005	11.112.252
3	17684541	BAHOS DIAZ ALEXANDER	14/04/2005	9.185.915
4	40740023	BARRERO DE MUÑOZ FABIOLA	07/11/2004	12.252.367
5	17634148	BARRERO ORTIZ HERNANDO	19/07/2004	13.633.448
6	26631809	BERMEO CORDOBA MARIA SANTOS	19/07/2004	17.547.635
7	40730545	CAMACHO MONTIEL CECILIA	04/11/2006	1.338.234
8	52339416	CARDOZO MORENO LIBIA CONSTANZA	18/01/2005	11.381.009
9	17649520	CARRILLO SANCHEZ GONZALO	13/05/2006	3.054.457
10	26629253	CUBILLOS BURBANO CIELO NID	20/10/2006	923.289
11	17684379	CUELLAR JOVEN REINELIO	22/08/2005	11.124.986
12	40085244	CHACON MANTILLA LUCERO	06/08/2006	1.912.529
13	12100625	CHARRY ANGEL ALBERTO	17/07/2004	13.671.811
14	17658708	DIAZ TRUJILLO WILLIAM	08/02/2005	15.123.582
15	40612986	ESCOBAR ARTUNDUAGA LEYDI MILENA	18/01/2005	15.573.867
16	40670838	FLOREZ BARRETO MADELEYNE	28/06/2005	12.391.853
17	55188784	FRANCO CAMARGO LILIANA	18/01/2005	15.573.867
18	96357618	GALLEGO ZUNIGA FABER ELIAS	03/08/2004	13.403.268
19	26632025	GARZON ORTIZ ADRIANA	23/11/2006	908.088
20	17700835	GIRALDO CARDONA EDGAR	26/10/2006	1.553.308

²⁹ Folio 524 del cuaderno principal No 3



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

21	40087484	GUARNIZO HERNANDEZ MARIA RUTH	14/10/2006	1.840.072
22	40625999	GUERRERO GLORIA	08/02/2005	11.141.849
23	26630378	HOYOS BARREIRO ESMERALDA	13/07/2004	17.658.864
24	40769252	HUACA CERQUERA YOVANA	03/08/2004	17.261.618
25	26630346	HUACA MEDINA LEONOR	04/04/2005	14.326.704
26	17688384	HURTADO STERLING OSCAR FABIAN	19/10/2004	17.082.453
27	40728589	JIMENEZ MENDOZA ESPERANZA	19/02/2005	11.027.964
28	96331341	MANCHOLA LUIS ALBERTO	01/08/2004	13.492.782
29	40757421	MARTINEZ RUBY CRISTINA	20/06/2004	14.017.081
30	26630384	MEDINA ANTURY LILIBETH	19/10/2006	1.720.586
31	40093486	MEDINA RAMIREZ AMANDA	04/04/2005	9.452.062
32	30520137	MEJIA TRUJILLO SANDRA PATRICIA	07/02/2005	15.166.466
33	30505817	MELO BONILLA PAOLA LETICIA	28/09/2004	16.941.632
34	40081870	MELO CRUZ LENID	08/02/2005	11.141.849
35	17632712	MONTEALEGRE SOTO RICAURTE	13/07/2004	13.722.962
36	40625776	MORA BLANCA CECILIA	23/10/2006	1.624.999
37	26630534	MOTA CARVAJAL GLORIA	13/07/2004	13.722.962
38	26628912	OLIVEROS VARON LUZ MERY	17/07/2004	17.595.305
39	17650894	ORTIZ CRUZ JHON JACOB	18/09/2004	12.891.756
40	17667526	OSORIO VALENCIA ALBEN ANTONIO	13/07/2004	17.658.864
41	17682126	OTALVARO JOSE JAIL	20/10/2006	951.169
42	40093343	PALOMINO CUBILLOS IRMA	04/04/2005	14.326.704
43	40086576	PARRA JARAMILLO AMPARO	01/08/2004	17.372.847
44	26512515	PERDOMO GASCA ONEIRA	01/02/2005	15.295.119
45	14396406	PEREZ CABRERA LUIS CARLOS	16/10/2006	1.792.278
46	40728689	PEREZ TOVAR CARMENZA	03/08/2004	17.261.618
47	31965326	RODRIGUEZ LUZ STELLA	05/12/2006	597.426
48	17684262	RODRIGUEZ ORTIZ PEDRO EVER	20/10/2006	936.479
49	40613847	RODRIGUEZ VALDERRAMA RUBY	01/08/2005	11.631.733
50	40740089	ROJAS VALENCIANO YEIDI FRANY	27/05/2005	8.764.103
51	40759190	ROJAS VARGAS LEYLA	25/06/2004	17.944.882
52	26636325	ROZO MORENO ELIZABETH	15/10/2006	1.002.429
53	40759340	TOPAL MELO BLANCA	01/02/2005	11.232.958
54	17634585	TUNJANO LOPEZ LUIS ALIRIO	28/06/2004	13.914.779
55	17773437	VALDEZ BENAVIDES LUIS FERNANDO	28/06/2004	13.914.779 sic

Ahora bien, en el *sub judice*, el departamento alega que operó el fenómeno de la prescripción de derechos laborales, en razón a que con la presentación de las reclamaciones de los empleados administrativos se interrumpió dicho término por un tiempo igual de tres (3) años; así entonces, debido a que la última petición corresponde a la calenda del 5 de octubre de 2009³⁰, afirmó que el derecho prescribió el 5 de octubre de 2012. De modo que la entidad no

³⁰ Folio 196 vto del cuaderno principal No 1



podía reconocer mediante el Decreto 00254 de 2013 el retroactivo causado por la nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006.

A su turno, los demandados impugnan el fallo de primera instancia al considerar que la entidad territorial renunció de forma tácita a la prescripción, lo que fundamentan en que: i) de acuerdo al artículo 2515 del Código Civil no puede renunciar a la prescripción sino el que puede enajenar, por lo que siendo el gobernador el representante legal y máxima autoridad administrativa del departamento del Caquetá, resulta claro que tiene la capacidad para renunciar a la prescripción de las acciones; ii) al estar reconocido el derecho es lógico concluir que muy a pesar de haber operado el fenómeno jurídico de la prescripción, esta puede ser renunciada expresa o tácitamente; iii) la figura de la renuncia tácita de la prescripción es una disposición de orden público; y, iv) el departamento del Caquetá no expidió acto administrativo oponible a las pretensiones de los demandados respecto del retroactivo por nivelación salarial.

En relación con el objeto de la impugnación, cabe resaltar que la prescripción de los derechos laborales es una sanción por la inactividad de quien pretende su reconocimiento. En consecuencia, se tiene por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se concluye que el titular lo ha abandonado, debido a su negligencia.

Hechas las precisiones anteriores, para la Sala es de suma importancia resaltar que la interpretación de la prescripción extintiva en materia laboral, como figura procesal, se debe leer a la luz de los principios de *“remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”* y la primacía de la realidad sobre las formas, previstos en el artículo 53 de la Constitución Política. Esto, teniendo en cuenta el preámbulo de la Carta fundamental que estatuye a Colombia como un estado social derecho fundado



en el respecto a la dignidad humana, cuyos fines esenciales son garantizar la efectividad de los derechos y asegurar la vigencia de un orden justo.

Así, como con el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado por la Ley 54 de 1962) relativo a la protección del salario, que trata la obligación de pagarlo oportunamente, en intervalos regulares, con la calidad de crédito preferente y prioritario.

Recuérdese también que la interpretación de las normas procesales debe atender el principio de eficacia de los derechos sustanciales, en virtud del principio *pro homine*, el cual *“es un criterio hermenéutico propio de los sistemas de protección y garantía de eficacia de los derechos humanos y, como tal, constituye un parámetro para la aplicación de normas procesales, entendidas como vías de amparo a los derechos inalienables de la persona, lo que justifica el empleo de una interpretación más favorable a su materialización”*³¹.

Ahora bien, en lo que concierne a la figura de la renuncia a la prescripción en materia laboral es de anotar que al no haberse expedido el estatuto laboral contemplado en el artículo 53 de la Constitución Política, impera realizar una interpretación sistemática entre la figura de la renuncia de la prescripción, cuando se trata de entidades públicas, y el principio de protección del salario como remuneración mínima vital y móvil.

Sobre el particular es menester traer a colación que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia 35126 del 21 de abril de 2009³², analizó la figura de la renuncia de la prescripción por parte de la Caja Nacional de Previsión,

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, sentencia de unificación jurisprudencial, proceso con radicado 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009)

³² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Magistrada Ponente: Elsy Del Pilar Cuello Calderón, Rad. 35126, sentencia del 21 de abril de 2009.



Cajanal, para lo cual adujo que su configuración supone que la entidad despliegue una respuesta afirmativa frente al derecho en discusión.

Por consiguiente, en el marco de las particularidades de lo debatido en este proceso, es dable resaltar que los supuestos de aplicación de la renuncia a la prescripción, remiten a la existencia de conductas del deudor dirigidas a evidenciar o reconocer la obligación, y se pueden leer como una expresión del aforismo de –“*venire contra factum proprium non valet*”-, que edifica la teoría del acto propio. En virtud del cual nadie puede ir válidamente contra sus propios actos para alterar la confianza que los mismos generaron.

En términos de la jurisprudencia, la teoría del acto propio es una expresión del principio de buena fe, por el cual nadie puede ir válidamente contra sus propios actos para alterar la confianza que los mismos generaron o irradiaron en el entorno³³. Así pues, la Corte Suprema de Justicia, en fallo SL15966-2016, afirmó que:

“(...) conforme el principio de confianza legítima, que junto con el de respeto al acto propio, emanan del postulado de la buena fe -artículo 83 de la Constitución Política-, las autoridades tienen la obligación de preservar un comportamiento consecuente, coherente y no contradictorio; lo que implica que si en un caso concreto, un sujeto fija una posición frente a un determinado asunto, que establece en cabeza de otro una expectativa en el sentido de que frente a actuaciones posteriores se respetará la palabra dada, no es posible que de forma intempestiva y sin justificación alguna, se cambie, en afrenta a su acto propio (CSJ SL-17447-2014).

Lo anterior, tiene sentido en la medida que la confianza es una circunstancia elemental para que una colectividad subsista de forma pacífica; además de comportar una conducta que, recíprocamente, deben asumir quienes pertenezcan a aquella. Así pues, esa condición tiene cabida en todos los ámbitos de una sociedad, especialmente en el laboral, donde las partes mantendrán sus buenas relaciones, basados en un ambiente estable, confiable y previsible.

Y es por esa circunstancia que los actos propios, que en últimas redundan en la confianza legítima del otro, deben ser protegidos por las autoridades, claro

³³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, M.P. Fernando Castillo Cadena, SL 4537-2019, radicación 73936.



está, en la medida que ellos no respalden la continuidad de un acto jurídico ilegal”.

Para la doctrina, la teoría de los actos propios *“constituye una regla derivada del principio general de la buena fe que sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita pero objetivamente contradictoria con respecto al propio comportamiento anterior efectuado por el mismo sujeto”*³⁴. Así pues, *“la doctrina de los actos propios importa una barrera opuesta a la pretensión judicial, imponiéndose con ello el obrar incoherente que lesiona la confianza suscitada en la otra parte de la relación e impone a los sujetos un comportamiento probado en las relaciones jurídicas, agregando que no es posible permitir que se asuman pautas que susciten expectativas o confianza en un desarrollo ulterior y luego se contradiga al efectuar un reclamo judicial”.*

Por ello, tal como se concluyó en el marco normativo y jurisprudencial, se insiste que en virtud de los principios de confianza legítima y buena fe, las autoridades como parte dominante en la relación laboral tienen la obligación de preservar un comportamiento consecuente, en tanto generan una expectativa en los administrados, que son la parte débil de la relación; de modo que son contrarias a derecho las actuaciones posteriores intempestivas, que afectan al administrado, sin que ello implique de modo alguno la continuidad de un acto jurídico ilegal. Por ello, en cada caso en particular corresponde valorar el comportamiento de las partes acorde con el postulado de la buena fe.

Así pues, es de resaltar que en el caso bajo estudio el departamento realizó incorrectamente la homologación y nivelación salarial del personal administrativo de la educación porque no pagó integralmente la retribución correspondiente.

³⁴ CASTILLO FREYRE, Mario, *La teoría de los actos propios*, Edt. Palestra, 2006, págs.. 61 y 62



En efecto, el departamento del Caquetá, debido a un error en el procedimiento por aplicación de las normas durante la vigencia del 2004, efectuó la incorporación en la planta territorial de administrativos, pero mantuvo la asignación básica salarial fijada por el Gobierno Nacional; por lo que al existir diferencia de salario en los administrativos vinculados con la tabla salarial del Gobierno Nacional y los administrativos homologados y nivelados a la planta global del departamento, se procedió al reconocimiento del retroactivo a dicho personal.

Para corregir dicha actuación irregular se emitió el Decreto 000694 de 2 de mayo de 2007³⁵ que hizo la nivelación salarial a 93 empleados administrativos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, lo que fue debidamente comunicado a los interesados, a raíz de lo cual empezaron a reclamar dicho pago del retroactivo.

Así pues, para la Sala es de suma relevancia tener en cuenta que i) el departamento aseveró en el Decreto 000694 de 2007 que incurrió en un *“procedimiento involuntario en la aplicación de las normas existentes”*, siendo entonces necesario nivelar a los empleados administrativos *“vinculados con asignación básica salarial ordenada por el Gobierno Nacional a la establecida por el Departamento”*; y que (ii) frente a las solicitudes elevadas por los empleados la entidad argumentó no tener los recursos en ese momento debido a la falta de disponibilidad presupuestal y que carecía de la autorización para efectuar el pago del retroactivo.

En forma posterior, conforme la motivación del acto demandado se indica que *“según la autorización concedida por la Asamblea Departamental mediante ordenanza número 27 del 07/09/2012 en su artículo 2°, que señala: “Faculta al gobernador de Caquetá para negociar y conciliar las acreencias existentes en el departamento; realizar todos los traslados y ajustes presupuestales*

³⁵ Folios 68 al 69 del cuaderno principal No1



necesarios para dar cumplimiento a la presente ordenanza; expedir todos los actos administrativos requeridos y que sean orientados al cumplimiento del saneamiento fiscal (...)”.

Luego, a través de la Resolución No. 3766 de noviembre de 2012³⁶ se aceptó la solicitud de acuerdo de reestructuración de pasivos al departamento del Caquetá donde aparece la deuda relacionada con el retroactivo de la nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006.

Finamente, solo hasta el 31 de marzo de 2013, en el acto demandado, el departamento del Caquetá reconoce el retroactivo de la nivelación salarial y estudia la prescripción concluyendo que debe pagar la obligación a 55 empleados administrativos.

Frente a la problemática expuesta, se insiste que el objetivo de la prescripción es sancionar la inactividad de quien reclama un derecho y se castiga con su extinción; de lo cual emerge la necesidad de evaluar el desarrollo de la actuación administrativa para poder determinar si las 55 personas a quienes se le reconoció el retroactivo abandonaron el interés en el derecho a su pago; esto de cara a las actuaciones desarrolladas por la entidad frente a las peticiones, que generaron un grado de confianza legítima en los trabajadores llevándolos a esperar el pago que justamente fue reconocido en el Decreto 00254 de 21 de marzo de 2013.

Empero, de forma intempestiva, la entidad mediante lesividad pretende exonerarse del pago, alegando la prescripción, pese a que el departamento con su conducta motivó con cierto grado de certeza que los interesados esperaran la existencia de recursos financieros y la autorización de la Asamblea Departamental.

³⁶ Folio 7 del cuaderno de pruebas de reconvencción



La conducta de la entidad consistente en demandar la nulidad del acto que reconoció el retroactivo, alegando que ordenó el pago pese a que la obligación estaba prescrita, no puede estudiarse de forma aislada como si se tratase del simple reconocimiento de una obligación que se extinguió por la inactividad de los empleados administrativos de la Secretaría de Educación Departamental, como se pretende mostrar en la demanda.

Pues por el contrario, el reconocimiento de las sumas adeudadas por el retroactivo producto de la homologación del personal nacional en la planta territorial, fue el resultado de una compleja actuación administrativa, en la que debido al déficit de la entidad territorial se le indicó a los interesados que no contaba con la disponibilidad presupuestal para dicho gasto.

Para la Sala no puede perderse de vista, que los trabajadores son la parte débil de la relación laboral y que la confianza legítima se erige como garantía del administrado frente a cambios bruscos e inesperados de las autoridades públicas. Tal como acontece en el caso estudiado en razón a que después de un error el departamento, éste reconoce el retroactivo por nivelación salarial reclamado, pero decide no pagarlo aduciendo en principio la falta de recursos económicos y después, vía judicial, se opone al pago de los valores reconocidos para la cual alega la prescripción del derecho al pago de la nivelación salarial.

En este punto, es pertinente retomar la doctrina de los actos propios, que emana de la máxima "*venire contra factum proprium non valet*". De modo que este aforismo permite proteger la confianza legítima y buena fe del administrado, de las conductas contradictorias e intempestivas de la Administración, quien suscitó expectativas legítimas sobre ellos como consecuencia de sus actuaciones previas, tales como la realización de actuaciones tendientes a su reconocimiento.



En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en sentencia T-475 del 15 de julio de 1992, se pronunció sobre el alcance de la teoría de los actos propios y la buena fe del administrado, en los siguientes términos:

“El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el “venire contra factum proprium”, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. La revocatoria directa irregular que se manifieste en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la posterior decisión de la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea o está basada en razones similares.”.

Lo señalado anteriormente no quiere decir que la administración se encuentre sujeta a rigidez y que sean inmodificables las actuaciones realizadas en el curso de un procedimiento administrativo, máxime si sobre ellas recae ilegalidad, pues esto equivaldría desconocer la potestad de la administración de demandar la nulidad de sus decisiones, cuando son contrarias a derecho.

Sin embargo, en lo que aquí respecta, debe decirse que la conducta del departamento del Caquetá generó expectativas legítimas sobre los accionados, a quienes se les creó la firme convicción de que les serían pagadas las sumas de dinero a las que tenían derecho como consecuencia de la nivelación y homologación salarial. De modo que, en este punto, extinguir tal derecho por el paso del tiempo constituye un comportamiento intempestivo por quien creó dicha expectativa, que no resulta oponible al administrado.

Como se ha venido diciendo, la Sala no desconoce la institución procesal de prescripción de derechos laborales, empero en este caso a la luz de los



principios de buena fe y *pro homine* se impone realizar una interpretación favorable de cara a la efectividad del derecho.

En atención a lo previamente señalado, la Sala no comparte la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, pues el departamento no desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo a través del cual se reconoció el retroactivo de la nivelación salarial.

De la demanda de reconvención

Al negarse la declaratoria de nulidad del Decreto 000254 del 21 de marzo de 2013 se considera que por sustracción de materia es improcedente pronunciarse sobre la demanda de reconvención. Ahora bien, se dispondrá que, al haberse incorporado el pasivo por retroactivos en el acuerdo de reestructuración de pasivos, el departamento proceda a realizar el pago de los valores reconocidos en el referido decreto.

Lo anterior, teniendo en cuenta el párrafo de la cláusula 20 del “Acuerdo de Reestructuración de Pasivos entre el Departamento del Caquetá y sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999” que indicó:

“El pago de las obligaciones reconocidas en el Decreto 00254 del 21 de marzo de 2013, por medio del cual se efectúa el reconocimiento del retroactivo por nivelación salarial de los años 2004, 2005 y 2006 por un valor de (\$591.931.952), quedará sujeto a lo que se decida en la sentencia que profiera la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho iniciado por el Departamento del Caquetá en contra del citado acto administrativo y solo se cancelará si las pretensiones son desfavorables a la entidad territorial. EL DEPARTAMENTO aprovisionará estos recursos en el encargo fiduciario de que trata la cláusula 31 del presente ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS mientras se dicta la sentencia en el proceso”.

Sobre la condena en costas



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

De la interpretación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, esta Sala ha sido del criterio que la norma transcrita deja a disposición del juez valorar la procedencia o no de la condena en costas, ya que para ello se requiere examinar la actuación procesal de la parte vencida, debe tener certeza de su causación y que la conducta desplegada adolece de temeridad y mala fe, no basta el simple hecho de las resultas del proceso.

En el caso concreto, si bien es cierto, la parte demandada fue vencida en el proceso, no es menos que revisado su proceder a lo largo de la actuación, no se evidencia temeridad o mala fe, sino simplemente la defensa propia de sus intereses.

III. DECISIÓN

Visto lo anterior, la Sala revocará la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Caquetá que accedió a las pretensiones de la demanda.

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

FALLA

REVOCAR la sentencia del 26 de julio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta providencia.

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por el departamento del Caquetá.



Número interno: 5299-2018
Demandante: Departamento del Caquetá
Demandado: Ricaurte Montealegre Soto y otros

SEGUNDO: El departamento del Caquetá debe adelantar los trámites tendientes al pago de los valores reconocidos en el Decreto 254 de 2013, conforme lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: Sin condena en costas en ninguna de las instancias.

CUARTO: Se deja constancia que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

SEXTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ (E)

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Ausente con excusa