



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
- Sala Tercera de decisión -
Magistrado Ponente: Dr. NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ

Florencia, primero (1) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Asunto: Indexación e intereses moratorios por el pago tardío de reajustes salariales
Medio de Control: Grupo
Demandante: Luis Alberto Robayo Cuellar y otros
Demandado: Nación-Rama Judicial- Dirección Ejecutiva Seccional Judicial Neiva y otros
Radicación: 18001-23-33-000-2022-00111-00
Acta de discusión: No. 4 de la fecha

1. Procede la Sala a fallar en primera instancia el proceso adelantado a partir de demanda de grupo, conforme a los siguientes:

1. ANTECEDENTES.

1.1. Demanda¹.

2. En ejercicio de la acción de grupo, los demandantes solicitaron se declare la responsabilidad extracontractual del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura- Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial (DEAJ), por los perjuicios a ellos ocasionados por la fijación y pago tardíos del incremento salarial para los años 2008 a 2013.

3. Fundamentaron sus pretensiones señalando que son servidores de la Rama Judicial; que por disposición legal el Gobierno debe aumentar anualmente el valor de sus salarios; y que, aunque ello ocurrió se hizo tardíamente:

Año	Decreto	Mes de pago del incremento	Meses pendientes de pago incrementado	Fecha de pago del retroactivo sin indexación
2008	658 del 4 de marzo	marzo de 2008	enero y febrero	4 de abril de 2008
2009	723 del 6 de marzo	abril de 2009	enero a marzo	3 de abril de 2009
2010	1388 del 26 de abril	mayo de 2010	enero a abril	27 de mayo de 2010
2011	1039 del 4 de abril	abril de 2011	enero a marzo	18 de mayo de 2011
2012	874 del 27 de abril	mayo de 2012	enero a abril	13 de junio de 2012
2013	1024 del 21 de mayo	junio de 2013	enero a mayo	20 de junio de 2013

¹ Archivo 1 del expediente judicial electrónico

4. Según la demanda, la DEAJ es responsable por no haber cancelado oportunamente los incrementos anuales (los cuales, al pagarse retroactivamente, deberían haberse indexado), mientras que el Ministerio de Hacienda debe responder por fijar tardíamente las escalas de asignación básica de los servidores públicos de la rama judicial para los años 2008 a 2013.

1.2. Contestación de la Demanda.

5. La **Rama judicial**² -luego de referir a la naturaleza jurídica de la acción de grupo y a los referentes normativos del incremento salarial- explicó que el aumento en el salario de los funcionarios públicos puede hacerse en cualquier mes del año sin que el empleador deba reconocer sumas adicionales. Propuso como excepciones la inexistencia de perjuicios, el cobro de lo no debido y la inexistencia de la obligación, en atención a que el incremento salarial reclamado se canceló con retroactividad al 1 de enero de cada anualidad, por lo que el salario no tuvo pérdida de su valor adquisitivo y en consecuencia no se generó ningún tipo de perjuicio o detrimento patrimonial.

6. El **Ministerio de Hacienda**³ aseguró que no hubo pago tardío, pues éste se realizó dentro de los límites legalmente señalados. Dijo que se configuró la caducidad de la acción, pues las pretensiones refieren a perjuicios supuestamente generados en los años 2008 a 2013, por lo que se supera ampliamente el término de 2 años establecido para el ejercicio oportuno de la acción; que el incremento salarial puede realizarse en cualquier momento del año, sin que haya lugar a reconocer sumas adicionales, según se expuso en sentencia C-710/99, de la Corte Constitucional; que le falta legitimación en la causa pues no está dentro de sus funciones pagar derechos laborales; que es improcedente la acción de grupo para el reclamo del reajuste salarial, pues según la jurisprudencia del Consejo de Estado la acción procedente es la de nulidad con restablecimiento del derecho; y que al no existir un daño antijurídico -por cuanto el reajuste se ha realizado dentro del respectivo año- no hay lugar a declarar responsabilidad.

2. Audiencia de Conciliación⁴.

7. La audiencia especial ordenada en el artículo 61 de la ley 472 de 1998, se llevó a cabo el 20 septiembre de 2019. A ella asistieron las partes, pero se declaró fallida por no existir ánimo conciliatorio.

3. Alegatos de conclusión.

8. Por auto del 8 de septiembre de 2022⁵, se avocó conocimiento del asunto y el 30 de septiembre se corrió traslado para alegar de conclusión⁶.

9. La **Rama Judicial**⁷, arguyó que no se probó el daño, y que la acción de grupo es improcedente para el efecto por los actores pretendido, según sentencia de unificación del 13 de julio de 2021 del Consejo de Estado. Agregó que, en caso de reconocerse razón a la parte actora, habría de aplicarse la prescripción trienal de las acreencias.

² Folio 224 del archivo 1 del expediente judicial electrónico

³ Folio 239 del archivo 1 del expediente judicial electrónico

⁴ Folio 310 del archivo 1 del expediente judicial electrónico

⁵ archivo 53 del expediente judicial electrónico

⁶ archivo 58 del expediente judicial electrónico

⁷ archivo 61 del expediente judicial electrónico

10. **El Ministerio de Hacienda**⁸ arguyó que no se probó el daño, máxime cuando a los demandantes se les pagó su salario incrementado y el retroactivo durante los años reclamados, que la acción de grupo resulta improcedente para pretender la indexación y el pago de intereses moratorios por la tardanza en el pago del reajuste del salario, conforme a la sentencia de unificación del 13 de julio de 2021.

4. CONSIDERACIONES.

4.1. Competencia.

11. Conforme lo preceptuado en el artículo 152-16 de la ley 1437 de 2011⁹, este Tribunal es competente para emitir sentencia de primera instancia.

4.2. Problema jurídico.

12. Debe la Sala determinar si -según plantean las demandadas- (a) operó la caducidad de la acción, y (b) no es procedente la acción de grupo respecto de las pretensiones elevadas por los actores. De superarse tales filtros, se resolverá sobre la responsabilidad que los actores atribuyen a las demandadas.

5.3 Análisis del Caso

13. El artículo 164 numeral 2 literal h) del CPACA dispone que *“cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño”*.

14. Esta es la norma que rige la materia, según precisó el Consejo de Estado¹⁰:

3. De modo que, respecto a los efectos de la ley en el tiempo contenidos en las leyes 57¹¹ y 153 de 1887¹², es posible arribar a las siguientes conclusiones: i) la ley 1437 de 2011, es una norma ordinaria general posterior que modificó una ley ordinaria especial previa en los temas enunciados; en otros términos, el CPACA subrogó o modificó tácitamente la pretensión, la caducidad y la competencia, aspectos que ahora estarán regulados en esta codificación, circunstancia por la que los restantes aspectos relacionados con este tipo de procesos permanecen desarrollados en la normativa especial, es decir, la ley 472 de 1998.

4. En esa línea de pensamiento, resulta evidente que la otrora llamada “acción de grupo”, quedó modificada en cuanto se refiere a la materia contencioso administrativa por la pretensión de grupo, la cual se deberá ejercer en los términos fijados en la ley 1437 de 2011, según la competencia y el plazo de caducidad allí contenidos. A contrario sensu, los demás temas continúan bajo el imperio de la ley especial –472 de 1998– que regula las pretensiones populares y de grupo.

Así las cosas, en orden a imprimirle efecto útil a la norma 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debe entenderse

⁸ archivo 68 del expediente judicial electrónico

⁹ La demanda se radicó antes de la modificación de la ley 2080 de 2020

¹⁰ Auto del 31 de enero de 2013. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Subsección C. CP: Enrique Gil Botero. Exp:2012-34

¹¹ Artículo 45.- Que subrogó el artículo 10 del C.Civil.- (...) 1. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general.”

¹² Artículo 2º.- La ley posterior prevalecerá sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.

Artículo 3º.- Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.”

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-145-95 de marzo 23 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, actor: Jaime Orlando Santofimio y otros. En esta providencia la Corte se refirió sobre el principio del efecto útil en los siguientes términos: “Conforme al principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta...”

que éstas son aplicables y prevalecen respecto de las normas contenidas en la Ley 472 de 1998, y ello permite colegir que el término de caducidad y la competencia fueron modificados por la nueva disposición. Los demás aspectos se siguen regulando por aquella.

15. En el sub judice, dado que el término de caducidad debe contabilizarse desde “la fecha en que se causó el daño” y que esta es, a lo sumo, la del pago retroactivo en cada uno de los años por los que se reclama, las fechas de caducidad serían las siguientes:

Año	Fecha del pago del retroactivo	Fecha en que fenecieron los 2 años	Fecha de presentación de la demanda
2008	4 de abril de 2008	4 de abril de 2010	14 de abril de 2015
2009	3 de abril de 2009	3 de abril de 2011	14 de abril de 2015
2010	27 de mayo de 2010	27 de mayo de 2012	14 de abril de 2015
2011	18 de mayo de 2011	18 de mayo de 2013	14 de abril de 2015
2012	13 de junio de 2012	13 de junio de 2014	14 de abril de 2015
2013	20 de junio de 2013	20 de junio de 2015	14 de abril de 2015

16. Pues bien: resulta claro para la Sala que las pretensiones que persiguen el reconocimiento de perjuicios patrimoniales y morales por el pago tardío del incremento salarial de los años 2008 a 2012 se vieron afectadas por la caducidad de la acción, que se entiende como una *“sanción consagrada en la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público¹⁴”*.

17. Ahora bien: en lo tocante al año 2013 la demanda resulta igualmente impróspera, aunque por una razón diversa de la anterior. Ciertamente, aunque respecto de esa anualidad las pretensiones han sido planteadas oportunamente, no lo han sido por una vía procesal idónea.

18. En efecto, mediante sentencia del 13 de julio de 2021 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁵, en sede del mecanismo eventual de revisión, unificó su jurisprudencia en el sentido de precisar que:

La acción de grupo es improcedente para tramitar pretensiones en las que se solicite indexación e intereses de mora por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de los empleados públicos. El juez natural para conocer y dirimir estas controversias será el juez laboral de lo contencioso administrativo, en desarrollo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

19. Explicó que, si lo pretendido es el reconocimiento y pago de acreencias laborales, la acción de grupo no es el instrumento judicial idóneo pues la esencia retributiva de esos emolumentos respecto del servicio prestado choca con la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo. Y puntualizó que el concepto de

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, 12 de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación número: 18001-23-33-000-2013-00298-01(AG) Actor: YOLANDA COMETA Y OTROS Demandado: CORPOAMAZONIA Y OTROS

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021) Referencia: MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL Radicación: 05001-33-31-009-2006-00210-01 Solicitante: OSCAR MARIO ARISMENDY DÍAZ Y OTROS Proceso de origen: ACCIÓN DE GRUPO Demandante: OSCAR MARIO ARISMENDY DÍAZ Y OTROS Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

acreencia laboral incluye la indexación y pago de intereses por mora en el pago de reajustes salariales, dada su relación directa e inmediata con la prestación del servicio; y agregó que ese tipo de daños son intrínsecos al sistema laboral por encontrar causa en el vínculo jurídico empleador-empleado por lo que su resolución le compete al juez laboral administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que implica necesariamente un pronunciamiento sobre la anulación del acto administrativo que se enjuicie.

20. Habida consideración que la regla de unificación contenida en la sentencia glosada debe aplicarse de manera retroactiva a todos los casos pendientes de discusión tanto en vía administrativa como en vía judicial, se desestimará las pretensiones de la demanda.

6. CONDENA EN COSTAS

21. Acogiendo al criterio jurisprudencial vertido en la sentencia del 25 de abril de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado¹⁶, **no se condenará en costas** atendiendo a que las pretensiones de la demanda fueron desestimadas debido a un cambio jurisprudencial¹⁷.

7. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE probada la excepción de caducidad de la acción, propuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en relación con las pretensiones que abarcan los años 2008 al 2012.

SEGUNDO: DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, ARCHÍVESE el expediente,

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los magistrados,

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, 25 de abril de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-15-000-2019-00124-01(AC) Actor: BLANCA INÉS GARCÍA ARISTIZÁBAL Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA.

¹⁷ “Así, para decidir sobre la condena en costas, no es irrelevante el hecho de que precisamente las pretensiones de la demanda hayan sido desestimadas por un cambio jurisprudencial, esta situación obliga a considerar los efectos de las sentencias que cambian jurisprudencia.

En este caso, se advierte que el accionante, precisamente por la ausencia de una línea de decisión consolidada o unificada frente al tema, en uso del legítimo del derecho de acceso a la administración de justicia, interpuso el recurso de apelación contra la sentencia que le fue desfavorable a sus pretensiones consistentes en reliquidar su pensión con el 75 % de los factores salariales que devengó en el año inmediatamente anterior a la fecha de su retiro efectivo, con la debida indexación, por lo que, mal puede el Tribunal imponer una condena en costas, cuando al interior de la jurisdicción no se establecía una posición unificada frente al tema.

(...) La línea jurisprudencial precedente, por su identidad con el asunto que ocupa la atención de la Sala, resulta pertinente para amparar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la accionante, dejando sin efecto la condena en costas que se impuso en su contra, por cuanto prevalecen los principios constitucionales de confianza legítima y buena fe sobre criterios objetivos y subjetivos fundados únicamente en la derrota de las pretensiones. **En situaciones como las acontecidas, la naturaleza de la condena en costas desaparece para dar paso a la prevalencia de derechos constitucionales**” (negritas fuera de texto).

NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ

PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

YANNETH REYES VILLAMIZAR

Firmado Por:

Nestor Arturo Mendez Perez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 1 Administrativa
Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

Pedro Javier Bolaños Andrade
Magistrado
Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

Yanneth Reyes Villamizar
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
4
Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

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: **b0629f094e6f8e523fda4582e5ab0291bcf343d78c5b00d18426412bb839c231**
Documento generado en 02/02/2023 03:34:41 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>