

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICACIÓN</b>	<b>17001-23-33-000-2023-00083-00</b>
<b>CLASE</b>	<b>NULIDAD SIMPLE</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>ALEJANDRO FRANCO CASTAÑO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>MUNICIPIO DE MANIZALES, CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES.</b>

Procede el Despacho a resolver sobre la solicitud de suspensión provisional de los artículos 14, 15 y 16 del *Acuerdo Municipal nro. 1108 del 27 de diciembre de 2021 “POR EL CUAL SE CONCEDEN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

**La solicitud de medida cautelar**

Con fundamento en los preceptos del artículo 209 y 287-3 constitucional, en cuanto a la facultad impositiva del estado para regular los tributos, en especial del impuesto predial unificado, arguye que, se debe suspender el Acuerdo Municipal nro. 1108 del 27 de diciembre de 2021, por cuanto no se sabe a ciencia cierta, si la actualización catastral que deriva en el aumento de la tarifa del Impuesto Predial Unificado, consulta los precios del mercado inmobiliario de Manizales, en un desconocimiento pleno que la facultad de imponer tributos, para el ente municipal implica un deber de respeto mínimo por la constitución y la ley y en especial del reconocimiento del artículo 287-3 de la Constitución Política, así como el artículo 209, el cual subordina la facultad impositiva del estado a los límites fijados por el legislador y el interés general.

Señala que las medidas solicitadas son urgentes y buscan prevenir un detrimento patrimonial para los contribuyentes y, un eventual detrimento para el municipio de Manizales, al verse envuelto en la eventual obligación de tener que reintegrar los mayores valores pagados y tener que, a su vez ajustar la regla fiscal a nuevos

gastos no previstos, porque una vez apropiados los recursos, sería muy difícil reintegrarlos, al haberse ejecutado por parte del municipio.

Las medidas buscan conservar la posibilidad que los contribuyentes de Manizales, accedan a beneficios tributarios bien tipificados y que respondan a la legalidad inherente a cualquier tributo, porque el exceso en la tarifa del impuesto predial unificado de Manizales, viola en su rigor normas de orden legal, en especial el artículo 4 de la ley 1450 del 2011, al determinar los incrementos del impuesto basados exclusivamente en el avalúo catastral producto de la actualización del catastro municipal sin tener en cuenta: (i) Los estratos socioeconómicos (ii) Los usos del suelo en el sector urbano (iii) La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.

### **EL TRÁMITE DE LA SOLICITUD**

A través de auto del 16 de mayo de 2023 se dispuso a correr traslado de la petición de medida provisional al demandado.

#### **Posición de la parte demandada**

Conforme a la constancia secretarial visible en PDF nro. 16 el Concejo Municipal de Manizales se pronunció de manera extemporánea.

**Municipio de Manizales:** después de transcribir aspectos de la dogmática de la figura de la suspensión provisional, concluye que, por tratarse de una medida excepcional, para su procedencia se requiere que, de la sola confrontación de las normas –acusada y transgredida– salte a la vista una ilegalidad ostensible de la primera, de modo que, para arribar a una conclusión de tal naturaleza, no sea menester realizar un mayor estudio al simple cotejo de sus contenidos.

Recuerda además los requisitos que, para su procedencia, se plasmaron en providencia con fecha 30 de agosto de 2021, de la Sección Primera del Consejo de Estado 1, con ponencia del doctor Roberto Serrato Valdez, partiendo de lo anterior, concluye que, en el presente asunto no se encuentran reunidos los requisitos de hecho o de derecho para acceder al decreto de medida cautelar alguna.

### **CONSIDERACIONES**

En primer momento, debe el Despacho señalar, que tendrá como marco judicial, la exposición plasmada por el actor en el acápite de la demanda, correspondiente a la suspensión provisional.

Conforme a lo anterior, procede el Despacho a determinar si se cumplen los presupuestos normativos para suspender provisionalmente de los artículos 14, 15 y 16 del *Acuerdo Municipal nro. 1108 del 27 de diciembre de 2021 “POR EL CUAL SE CONCEDEN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

### **Marco Normativo:**

El artículo 238 Constitucional, señala:

*Artículo 238. La Jurisdicción Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.*

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

*Artículo 229: En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta Jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento*

Por su parte el Inciso 3, del artículo 230 de CPACA, dispone:

*Art. 230: Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para tal efecto, el Juez o Magistrado*

*ponente podrá decretar, una o varias de las siguientes medidas:*

*[...]*

*3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*

Al paso, el inciso 1, del artículo 231 *ibídem* señala:

*Artículo 231: “Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos **procederá por violación de las disposiciones invocadas** en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas** como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

En tal sentido, para que proceda la suspensión de un acto administrativo, se requiere:

- a) Que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores indicadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas.
- b) Si se pide restablecimiento del derecho y/o indemnización de perjuicios, prueba siquiera sumaria de los mismos.

Es de resaltar que la nueva normativa excluyó el ingrediente “manifiesta violación” que consagraba el artículo 152 del anterior C.C.A., de lo que también surge que, ahora esta medida provisional resulta siendo más flexible y expedita.

### **Marco Jurisprudencial**

En auto del 12 de febrero de 2016, de la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, C.P. Carlos Alberto Zambrano Cetina, dentro del expediente 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754) A, sobre la medida cautelar de la suspensión provisional se dijo lo siguiente:

*La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio,*

tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos, dada la presunción de legalidad que los acompaña, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad; en consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos. En este sentido, su finalidad no es otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un análisis provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho. (...) se deducen como requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar que: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que “surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud” y iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores. (...) en el artículo 231 del C.P.A.C.A. la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la “violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado”, mientras que en el anterior Código Contencioso Administrativo la suspensión provisional de actos administrativos solo podía examinarse a la luz de las disposiciones cuya violación se invocara dentro de la petición de la medida cautelar. quizá el cambio más significativo que introdujo el artículo 231 del C.P.A.C.A. respecto de la suspensión provisional de los actos administrativos es la eliminación del requisito que consistía en que, para que se pudiera conceder esta medida cautelar, era necesario que la norma demandada vulnerara la norma superior de manera manifiesta, ostensible o palmaria.

[...]

[E]l artículo 231 de la ley 1437 de 2011 incorpora límites a la facultad para dictar medidas cautelares que están determinados: i) por la invocación de las normas que se consideran violadas, bien en la demanda o bien en el escrito separado contentivo de la solicitud, y su confrontación con el acto acusado y ii) por el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. En relación con la primera limitante, esto es, con la invocación de las normas que se consideran violadas, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional no está sujeta en la ley 1437 de 2011 a que la contradicción con las disposiciones invocadas como infringidas sea ostensible o manifiesta, como exigía el C.C.A., sino a que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, teniendo en cuenta que las referencias conceptuales y argumentativas que se esgrimen en la solicitud de suspensión constituyen el marco sobre el que debe resolverse dicho asunto. (...)ha sido

*característica de esta jurisdicción que las pretensiones formuladas dentro de los asuntos sometidos a su conocimiento deben regirse por la “rogatio” o rogación y que existe una estrecha e inescindible relación entre ésta y el principio dispositivo, de manera que el actor dentro del proceso contencioso administrativo debe cumplir con la carga de orientar el ámbito dentro del cual considera que el juez debe pronunciarse, aludiendo a los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan sus pedimentos. Tradicionalmente el principio de la justicia rogada ha gobernado el actuar de la jurisdicción contencioso administrativa en dos ámbitos: i) no existe oficiosidad para iniciar un juicio y solamente el libelista, en virtud del principio dispositivo, tiene la posibilidad de identificar, individualizar y formular cargos contra el acto impugnado y ii) el juez se encuentra vinculado a lo solicitado, de forma que, en principio, no le resulta posible extenderse al estudio de temas ni emitir pronunciamiento sobre aspectos que no han sido planteados o sustentados por el actor. En lo relativo a las medidas cautelares, la rogación de la jurisdicción resulta aplicable en virtud de artículo 229 de la ley 1437 de 2011, que dice que: “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, (sic) el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias ...”, de forma que la petición de parte y la sustentación de la misma fijan el marco de lo que se pretende y el juez podrá analizar si surge una violación del acto demandado luego de su confrontación con las normas superiores que se hayan invocado como violadas y a la luz de los argumentos al respecto esgrimidos por el solicitante de la medida, es decir, el juez podrá decidir teniendo en cuenta únicamente los argumentos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, de suerte que no podrá hacer para ello una confrontación con otras normas del ordenamiento jurídico positivo que no hayan sido citadas como infringidas, ni acudir a argumentos o cargos que no hayan sido formulados por el demandante, al solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.*

*[...]*

*La segunda limitante está dada por el hecho de que el juez debe decidir con fundamento en las pruebas que hayan sido aportadas con la solicitud de medidas cautelares, de modo que, en consonancia con lo dicho renglones atrás, no puede recurrir el juez a medios de prueba diferentes a aquellos que, en criterio del demandante, son los necesarios para darle sustento a los planteamientos esgrimidos en la solicitud de la medida cautelar. Todo lo anterior, salvo la oficiosidad de la que puede hacer uso el juez para decretar medidas cautelares en procesos que “tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la*

*Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo” (parágrafo del artículo 229 del C.P.A.C.A.).*

**Caso Concreto**

Las disposiciones de las que se solicita la suspensión provisional, esto es art. 14 al 16 del Acuerdo 1108 de 2021 son las siguientes:

**CAPÍTULO III**  
**IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y PORCENTAJE AMBIENTAL**

**ARTÍCULO 14.** Modifíquese el artículo 31 del acuerdo 1083 de 2021, el cual quedará así:

Se establece un porcentaje ambiental del 21% para la vigencia 2022 y del 25% para la vigencia 2023 en adelante, del total del recaudo del impuesto predial unificado en el municipio de Manizales con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

**PARÁGRAFO:** El municipio garantizará la no disminución de los recursos con destino a la protección del medio ambiente. En caso de que la aplicación del porcentaje ambiental llegare a disminuir estos recursos, el municipio apropiara de sus recursos propios la diferencia. Se excluye de esta compensación el valor correspondiente a lo dejado de recaudar por concepto de descuento por pronto pago

**ARTÍCULO 15.** Para el año gravable 2022, y una vez aplicados los límites señalados en el artículo 2 de la ley 1995 de 2019, el impuesto predial unificado incrementará como máximo los porcentajes que se relacionan a continuación, teniendo como base la suma del impuesto predial unificado más la sobretasa ambiental causado en el año gravable 2021, así:

ESTRATO	LÍMITE AL INCREMENTO	USO/DESTINACIÓN
1 y 2	15%	RESIDENCIAL URBANO
3 y 4	25%	RESIDENCIAL URBANO
5 y 6	35%	RESIDENCIAL URBANO
N/A	35%	USO MIXTO, COMERCIAL, INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS
N/A	35%	PREDIOS ESPECIALES
N/A	38%	LOTES
N/A	35%	Pedios que presenten cambio de uso o destinación

**PARÁGRAFO:** Estos límites no aplicarán cuando el valor del impuesto predial unificado causado antes de la actualización catastral, no se ajuste a la realidad fiscal y catastral del respectivo predio.

**ARTÍCULO 16. EXONERACIÓN POR AVALÚOS.** A partir del primero (01) de enero de 2022 y hasta el año 2026, estarán exonerados del pago del ciento por ciento (100%) del Impuesto Predial Unificado los predios urbanos destinados a vivienda clasificados en estrato 1, 2 y 3, cuyo avalúo a primero de enero de cada vigencia catastral sea menor o igual a sesenta y tres (63) SMMLV; también estarán exonerados los predios rurales destinados a vivienda independientemente del estrato, cuyo avalúo catastral a primero (01) de enero de cada vigencia sea menor o igual a cincuenta (50) SMMLV.

**PARÁGRAFO 1.** Para el año gravable 2022 el impuesto predial unificado para aquellos predios que se encontraban exonerados para el año gravable 2021, pagarán como máximo los porcentajes que se relacionan a continuación, teniendo como base la suma del impuesto predial unificado más la sobretasa ambiental calculados para el año gravable 2021 sin aplicar exoneración, así:

ESTRATO	LÍMITE AL INCREMENTO	USO/DESTINACIÓN
1 y 2	15%	RESIDENCIAL URBANO
3	25%	RESIDENCIAL URBANO

**PARÁGRAFO 2.** En todo caso, la liquidación del impuesto predial unificado para el año gravable 2022, no superará los límites establecidos en la ley 1995 de 2019.

Ahora bien, expone como normas constitucionales que contraría las siguientes:

Artículo 209 de la Carta Política que señala:

*ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Artículo 287-3 de la Constitución Política, que señala:

ARTICULO 287º—Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: [...]

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Y frente a las normas de orden legal señala, que las disposiciones del Acuerdo demandado, vulnera el artículo 4 de la Ley 1450 de 2011, que establece:

## TÍTULO II

### PLAN DE INVERSIONES Y PRESUPUESTOS PLURIANUALES

#### ARTÍCULO 4. *Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014.*

El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014 tendrá un valor de quinientos sesenta y cuatro billones \$564 billones, a pesos constantes de 2010, financiados de la siguiente manera:

Pilares, Programas y Estrategias -Plan de Inversiones 2011 año 2014 (Millones de pesos constantes de 2010)

Pilares, objetivos y estrategias	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	37.7	825.185	11.8	208.	5.0	263.
	35.6		24.6	328.	30.	744.
	02		21	159	496	062
1.1 Innovación para la prosperidad	3.70		2.63	2.97		9.31
	7.49		9.91	1.18		8.58
	3		4	2		9

1.1.1 Conoci miento e inno va ción	3.30 3.95 4		2.63 9.91 4	2.97 1.18 2	8.91 5.05 0
1.1.2 Empre ndimie nto empre sarial	375. 834				375. 834
1.1.3 Propie dad intelec tual, instru mento de inno va ción	16.6 35				16.6 35
1.1.4 Promo ción y protec ción de la compe tencia en los merca dos	11.0 70				11.0 70
1.2 Compe titivida d y crecimi ento de la produc tividad	4.27 5.71 8	118.07 9		15.6 34.1 07	20.0 27.9 04
1.2.1 Desarr ollo de compe tencias y formali zación para la prospe ridad	1.17 5.62 9	30.742		86.5 06	1.29 2.87 6
1.2.2 Infraes tructur a para la compe	2.93 6.23 6	83.202		15.5 47.6 01	18.5 67.0 39

titivida d						
1.2.3 Apoyo s transv ersales a la compe titivida d	163. 853	4.136				167. 989
1.3 Locom otoras para el crecimi ento y la genera ción de emple o	29.7 52.3 92	707.10 5	9.18 4.70 7	189. 722. 869	5.0 30. 496	234. 397. 569
1.3.1 Nuevo s sector es basad os en la innova ción	215. 254					215. 254
1.3.2 Agrope cuaria y desarr ollo rural	4.68 9.20 9			7.01 3.27 7		11.7 02.4 86
1.3.3 Infraes tructur a de transp orte	17.7 13.2 71			15.9 88.0 71		33.7 01.3 43
1.3.4 Desarr ollo minero y expans ión energé tica	2.54 5.97 6	707.10 5		93.3 72.1 31		96.6 25.2 12
1.3.5 Vivien da y ciudad es	4.58 8.68 1		9.18 4.70 7	73.3 49.3 90	5.0 30. 496	92.1 53.2 74

amables							
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	53.976.213	13.158	18.212.902	14.337.008	81.542.889	168.082.169	
<b>2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social</b>	<b>39.525.625</b>	<b>13.158</b>	<b>15.772.803</b>	<b>13.703.222</b>	<b>81.038.286</b>	<b>150.053.094</b>	
2.1.1 Primera infancia	8.489.181				591.970	9.081.150	
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	4.431.889					4.431.889	
2.1.3 Formación de capital humano	7.785.883		8.407.343	2.244.186	56.763.658	75.201.070	
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	12.243.028	13.158	5.620.282	11.459.035	22.926.222	52.261.725	
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de	5.664.404					5.664.404	

ingresos				
2.1.6 Promoción de la cultura	385.978	781.213	324.188	1.491.379
2.1.7 Deporte y recreación	525.261	963.965	432.250	1.921.477
2.2 Promoción social	8.352.653	2.440.099	633.786	11.426.538
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	3.330.237	144.230		3.474.467
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado o por la violencia	5.022.416	2.295.869	633.786	7.952.071
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	293.754		504.602	798.356
2.3.1 Grupos étnicos	255.230		504.602	759.832
2.3.2 Género	38.524			38.524

2.4					
Acceso	5.80				5.80
social	4.18				4.18
a	2				2
servicios					
3.					
Consolidación	76.5	6.061		86.1	76.6
de la	42.6			31	34.8
Paz	85				77
<b>3.1</b>					
<b>Seguridad</b>					
<b>Área</b>					
<b>orden</b>	<b>59.5</b>				<b>59.5</b>
<b>público</b>	<b>00.5</b>				<b>00.5</b>
<b>o y</b>	<b>05</b>				<b>05</b>
<b>seguridad</b>					
<b>ciudadana</b>					
3.2	16.0	6.061		64.2	16.0
Justicia	02.3			13	72.6
a	42				17
3.3					
Derechos					
humanos,					
derecho	1.03			21.9	1.06
internacional	9.83			17	1.75
humanitario y	8				5
Justicia					
transicional					
4.					
Sostenibilidad	17.9	5.399.1	5.63	4.76	33.7
ambiental y	30.6	38	6.34	9.45	35.5
prevención	16		4	4	52
del					
riesgo					
<b>4.1</b>					
<b>Gestión</b>					
<b>ambiental</b>	<b>549.</b>	<b>5.399.1</b>	<b>1.86</b>		<b>7.81</b>
<b>para el</b>	<b>297</b>	<b>38</b>	<b>3.35</b>		<b>1.79</b>
<b>desarrollo</b>			<b>7</b>		<b>2</b>

<b>sostenible</b>					
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	142.855				142.855
4.3 Respuesta a la ola invernal	17.238.464		3.772.987	4.769.454	25.780.905
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	8.705.075	167.096		12.838.897	21.711.068
<b>5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana</b>	<b>4.846.510</b>	<b>167.096</b>			<b>5.013.607</b>
5.1.1 Buen gobierno	3.504.908	167.096			3.672.005
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	1.017.177				1.017.177
5.1.3 Participación	324.424				324.424

ciudad ana y capital social				
5.2 Relevancia internacional	680. 703			680. 703
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	55.1 31			55.1 31
5.2.2 Política internacional	617. 472			617. 472
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	8.10 0			8.10 0
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	3.17 7.86 2		12. 838 .89 7	16.0 16.7 59
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación - Territorio	2.58 9.51 1		10. 024 .76 9	12.6 14.2 80

5.3.3 Planes de consoli dación	342. 965				2.8 14. 128	3.15 7.09 3
5.3.4 Turism o como motor del desarr ollo region al	245. 386					245. 386
Total	194. 890. 192	6.410.6 38	35.6 73.8 67	227. 520. 751	99. 412 .28 1	563. 907. 728

**Nota: Se incluye la adición efectuada mediante decreto 145 de 21 de enero del 2011**

Resumen sectorial PND 2011-2014, por fuente de financiación  
(Millones de pesos constantes de 2010)

SECTOR	Central	Descentraliza do	E. Territorial es	Privado	SGP	Tot al
ACCIÓN SOCIAL	9.889.440		2.440.099			12. 329 .53 9
AGRICULTURA	7.753.517			7.752.476		15. 505 .99 3
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	546.967	5.399.138	1.863.357			7.8 09. 462
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	1.773.734		2.639.914	2.971.182		7.3 84. 830
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	735.307	4.136				739 .44 3
COMUNICACION ES	3.002.494	83.202		15.547.60 1		18. 633 .29 7
CONGRESO	48.544					48. 544
CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN	939.384		1.745.179		756.438	3.4 41. 000
DANSOCIAL	12.256					12. 256
DEFENSA Y SEGURIDAD	59.098.49 2					59. 098

							.49 2
EDUCACIÓN	6.508.861	30.742	8.407.343	2.244.186	56.870.433	061	74. .56 4
EMPLEO PÚBLICO	364.517						364 .51 7
ESTADÍSTICAS	765.738						765 .73 8
HACIENDA	5.060.598		1.578.960	1.763.629	13.343.499	21. 746	.68 6
INTERIOR Y JUSTICIA	16.499.341	6.061		64.213		16. 569	.61 5
MINAS Y ENERGÍA	8.620.555	707.105		93.387.586		102 .71	5.2 46
ORGANISMOS DE CONTROL	350.475					350 .47	5
PLANEACIÓN	3.210.969					3.2 10.	969
PRESIDENCIA	272.662					272 .66	2
PROTECCIÓN SOCIAL	36.554.664	180.254	5.620.282	11.545.541	23.411.416	77. 312	.15 7
REGISTRADURIA	244.720					244 .72	0
RELACIONES EXTERIORES	86.287					86. 287	
TRANSPORTE	24.976.235		642.837	18.930.701		44. 549	.77 3
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	6.127.834		10.735.896	73.313.635	5.030.496	95. 207	.86 1
FONDO DE ADAPTACIÓN *	1.446.602					1.4 46.	602

TOTAL	194.890.1 92	6.410.638	35.673.86 7	227.520.7 51	99.412.28 1	563 .90 7.7 28
-------	-----------------	-----------	----------------	-----------------	----------------	-------------------------

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

\* Corresponde a recursos adicionados en decreto 145 sin distribuir sectorialmente

**PARÁGRAFO 1.** Los recursos identificados como fuentes de entidades territoriales para el financiamiento del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014, corresponden a estimaciones de gastos de los niveles departamental, distrital y municipal en el marco de su autonomía, para la articulación de políticas, estrategias y programas nacionales con los territoriales, según los mecanismos de ejecución definidos en el presente Plan.

**PARÁGRAFO 2.** Apruébese como parte integrante del Plan de inversiones el documento "Regionalización del Plan Plurianual de Inversiones", que se anexa, el cual contiene los principales proyectos estratégicos de inversión financiables conforme a lo establecido en el presente artículo y en el artículo 5 de esta Ley.

El documento que se incorpora a la presente ley corresponde al publicado en la Gaceta del Congreso de la República como anexo a la ponencia para segundo debate.

Frente a las disposiciones de orden constitucional, si bien expresan principios rectores de la administración pública y sobre la autonomía de las entidades territoriales, no observa este Despacho, cómo y en qué forma las disposiciones demandadas contarían las mismas, más en el presente caso, en el que se observa una ejecución propia de las autonomías territoriales.

Frente a las normas de rango legal, observa la sala que regulan aspectos disímiles en las que se hace difícil a primera vista una supuesta contradicción así:

Los artículos 14 del Acuerdo 1108 de 2021, que regulan el porcentaje destinado para el año 2022 y 2023 de lo que recaude el municipio de Manizales del Impuesto predial unificado para protección del medio ambiente, art. 15 ibidem, el porcentaje máximo a incrementar el impuesto predial unificado según la estratificación allí establecida, y el 16 ibidem, una exoneración del 100% del pago del predial para los estratos 1 a 3, según condiciones allí señaladas, mientras el artículo 4 de la Ley 1450 de 2011 regula lo relacionado con el Plan Nacional de Inversiones Públicas para los años 2011-2014, no evidencia este Juez una contradicción que amerite ordenar la suspensión provisional de las normas demandadas.

De otro lado, y de las pruebas aportadas con la demanda no se evidencia con claridad que los artículos 14, 15 y 16 del Acuerdo municipal nro. 1108 del 27 de diciembre de 2021 contradigan la normativa que regula el impuesto predial unificado.

Debe además indicarse, que el actor al solicitar la suspensión del articulado, por considerar que al determinar los incrementos del impuesto basados exclusivamente en el avalúo catastral producto de la actualización del catastro municipal sin tener en cuenta: (i) Los estratos socioeconómicos (ii) Los usos del suelo en el sector urbano (iii) La antigüedad de la formación o actualización del Catastro, violan el artículo 4 de la Ley 1450 de 2011, lo que de la simple comparación de las normas ello no se trasluce, más aún cuando al revisar la misma se encuentra que regula un tema que no guarda relación con el impuesto predial unificado.

Consecuentemente y luego del examen realizado, con base en la sana crítica y la libertad de apreciación probatoria, al no observarse una contradicción clara, entre las normas que regulan el impuesto predial unificado, no encuentra razones valederas para afirmar, desde ahora, que el acto acusado resulta violatorio de las normas en que se sustentó la solicitud de suspensión provisional o de las que se han señalado como fundamento de la demanda en general y en consecuencia se requiere de una etapa de pruebas y debida valoración en la sentencia.

En ese punto, debe aclararse que, pese a que no se decrete la suspensión provisional solicitada, ello no conlleva *a priori*, que se esté prejuzgando, y es posible que al adelantarse todas y cada una de las etapas procesales correspondientes, se culmine en la sentencia declarando la nulidad de los actos acusados.

Así las cosas, por ahora este Despacho del Tribunal Administrativo de Caldas,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** la medida cautelar solicitada por Alejandro Franco Castaño, frente a los artículos 14, 15 y 16 del Acuerdo Municipal nro. 1108 del 27 de

diciembre de 2021 **“POR EL CUAL SE CONCEDEN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
**Magistrado**

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS ESTADO ELECTRÓNICO</p> <p>Notificación por Estado Electrónico nro. 102 del 16 de Junio de 2023.</p>
--

Firmado Por:

**Carlos Manuel Zapata Jaimes**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División 1 De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **90f19dd305838eda3d395e53c5ebd983a03f65fb1668fcff3883ce2d92b05590**

Documento generado en 15/06/2023 08:14:37 AM

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>RADICACIÓN</b>	<b>17-001-23-33-000-2022-00293-00</b>
<b>CLASE</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>YILÉN TOBÓN JARAMILLO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>EL INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS – INFICALDAS</b>

Ingresó a despacho el proceso de la referencia en aras de continuar con su trámite.

Mediante auto del 12 de abril de 2023, al percatarse el despacho que en el proceso de la referencia no se notificó el auto admisorio de la demanda a Paula Andrea Escudero Manrique, quien según información brindada por INFICALDAS actualmente ocupa el cargo de Profesional Especializado Sistemas, código 222, grado 03 de la entidad, se ordenó ponerle en conocimiento la causal de nulidad consagrada en el numeral 8 del artículo 133 del CGP, para que, de así considerarlo, la alegara.

Dentro del plazo concedido la señora Escudero Manrique guardó silencio en relación con la nulidad, pero solicitó que se le designara un defensor de oficio; petición frente a la cual debe advertirse que esa figura es propia de los procesos penales y no de los que se adelantan ante esta jurisdicción; en tal sentido, si quiere actuar dentro de este trámite judicial debe proceder a designar apoderado.

Para continuar con el trámite del medio del control, al revisar la contestación de la demanda se advierte que INFICALDAS planteó las excepciones previas que denominó “inepta demanda – indebida escogencia del medio de control – indebida individualización de pretensiones”; “inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones”; “caducidad del medio de control de nulidad y

17-001-23-33-000-2022-00293-00 nulidad y restablecimiento del derecho

restablecimiento del derecho frente a los actos por medio de los cuales se realizó reestructuración a la planta de personal de INFICALDAS”.

Sin embargo, atendiendo los argumentos que soportan las mismas, el despacho considera que más que excepciones previas son de fondo, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 175 del CPACA, en concordancia con los artículos 100 y siguientes del CGP, por lo que se estudió se diferirá para el momento de dictar sentencia. El despacho tampoco observa alguna excepción previa que deba ser declarada de oficio.

En consecuencia, y para continuar con el trámite del proceso, de conformidad con el artículo 180 de la Ley 1437 2011, modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, **SE CONVOCA A AUDIENCIA INICIAL** para el día **TRECE (13) DE JULIO DEL AÑO EN CURSO A LAS NUEVE Y TREINTA DE LA MAÑANA (9:30 a.m.)**.

La audiencia se realizará a través de la plataforma Lifesize, y el link para ingresar es el siguiente (dar click):

<https://call.lifesizecloud.com/18469529>

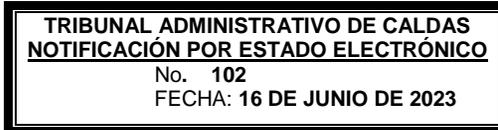
**ADVIÉRTESE** sobre la obligatoriedad de la asistencia y las implicaciones procesales y pecuniarias previstas en el artículo 180 del CPACA.

**SE EXHORTA**, en atención a la posibilidad de conciliación consagrada en el artículo 180 del CPACA, modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, para que realicen los trámites al interior de la entidad a efectos de convocar al Comité de Conciliación con la finalidad de establecer una posible fórmula de arreglo.

Se advierte a las partes y demás intervinientes que en caso que requieran allegar sustituciones o renunciaciones de poderes, el acta del comité de conciliación u otros documentos para que sean tenidos en cuenta en la audiencia, se sirvan remitirlos **a más tardar el día anterior a la celebración de la diligencia únicamente al correo [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co). Cualquier documento enviado a dirección distinta, se tendrá por no presentado.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
MAGISTRADO**



**Firmado Por:**

**Carlos Manuel Zapata Jaimes**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**

**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**

**División 1 De Sistemas De Ingeniería**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **09f465e64e191498856245b1f916d45338a068f438d9871b6090ee069b9af248**

Documento generado en 15/06/2023 11:21:25 AM

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADO CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>RADICADO</b>	<b>17-001-23-33-000-2020-00279-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>INGENIERÍA, TRANSPORTE Y MAQUINARIA S.A.S – INTRAMAQ S.A.S</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>DEPARTAMENTO DE CALDAS – SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA</b>

Procede el Despacho Uno del Tribunal Administrativo de Caldas a decidir sobre la concesión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y demandada contra la sentencia de primera instancia emitida por esta Corporación.

Se profirió sentencia dentro de estas resultas el 18 de mayo del año en curso, la cual fue notificada por estado electrónico el 23 del mismo mes y año, con mensaje de datos enviado ese mismo día.

La parte demandada presentó, mediante correo electrónico de fecha 5 de junio de 2023, recurso de apelación contra la anterior sentencia. Y lo propio hizo la demandante a través de memorial remitido el mismo 5 de junio.

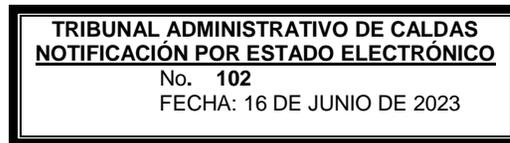
Al revisar los requisitos del recurso, se encuentran reunidas las condiciones señaladas en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, y los numerales 1 y 2 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021; además de verificar que no hay lugar a realizar audiencia previa de conciliación, ya que no fue solicitada por las partes.

En consecuencia, por su oportunidad y procedencia, se **CONCEDEN** en el efecto suspensivo los recursos de apelación interpuestos el 5 de junio de 2023 por la parte demandante y demandada contra la sentencia que accedió parcialmente a pretensiones proferida el 18 de mayo de 2023.

Por la Secretaría de la Corporación, remítase el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se provea lo de ley.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
MAGISTRADO**



Firmado Por:

**Carlos Manuel Zapata Jaimes**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División 1 De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **06db47a969e559e12d2ba51c8b86b858eb76431e3e37e3325e7c3c296a653536**

Documento generado en 15/06/2023 11:20:29 AM

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

17-001-23-33-000-2019-00516-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 245

Acogiendo la tesis sostenida por el H. Consejo de Estado en providencia proferida dentro del expediente identificado con el número interno 30566<sup>1</sup>, ratificada de modo más reciente en auto de 31 de agosto de 2021<sup>2</sup>, la que además ha sido acogida de antaño por este Tribunal en asuntos similares, **CONCÉDESE** a la parte actora un término de diez (10) días para corregir la demanda **EJECUTIVA** promovida **A CONTINUACIÓN DE SENTENCIA** contra la **NACIÓN-RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, en el siguiente aspecto:

- Teniendo en cuenta que el accionante **HÉCTOR FERNANDO ALZATE VÉLEZ** pretende se libre mandamiento ejecutivo por la suma de \$ 173'382.098, correspondiente a las diferencias salariales, prestacionales y de otros emolumentos entre los cargos de Juez Penal del Circuito y Director Seccional de Fiscalías por el periodo comprendido entre el 4 de junio de 2013 y el 3 de junio de 2015, así como los intereses de mora, deberá aportar los certificados o soportes documentales a partir de los cuales obtuvo los valores utilizados en la liquidación de dicha suma.

**De manera específica, se servirá allegar los certificados detallados de lo recibido mes a mes por el actor ALZATE VÉLEZ durante el periodo identificado como Juez Penal del Circuito de Manizales.**

**RECONÓCESE** personería al abogado **ALEJANDRO FRANCO CASTAÑO** (C.C. N° 75'086.934 y T.P. 116.906) como apoderado del demandante, en los términos del poder que milita en el documento PDF N° 4.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, 11 de octubre de 2006 Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, M.P. María Adriana Marín, 31 de agosto de 2021 Radicación número: 7001-23-33-000-2019-00516-01(66262).

**NOTIFÍQUESE**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Augusto Morales Valencia', enclosed within a circular blue outline.

**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado**

17-001-23-33-000-2014-00338-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 248

Procede el despacho a fijar la tarifa de agencias en derecho de segunda instancia, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARIA LUCELLY VÁSQUEZ DUQUE** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**.

#### CONSIDERACIONES

DE LA

SALA UNITARIA

Mediante fallo de primera instancia datado el 22 de marzo de 2019, el Tribunal accedió a las pretensiones de reconocimiento de sustitución pensional a favor de la accionante **MARIA LUCELLY VÁSQUEZ DUQUE**, imponiendo en consecuencia condena en costas a cargo de la UGPP, y como agencias en derecho, se fijó en dicha instancia la suma de \$ 872.924 /fl. 185 cdno. 1/.

Apelado el fallo, fue confirmado por la Sección Segunda del Consejo de Estado con sentencia de 27 de enero de 2022, que milita de folios 238 a 249 del cuaderno de segunda instancia, en la que el órgano de cierre dispuso en su ordinal segundo: *“Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandada y a favor de la demandante, las cuales se liquidarán por el a quo”* /Resalta el Tribunal/.

Como fundamento de esta disposición condenatoria, expuso el alto tribunal, *“Bajo el hilo argumentativo desarrollado en la resolución del segundo*

*problema jurídico, en el presente caso se condenará en costas de segunda instancia a la entidad demandada y a favor de la libelista, ello en la medida que conforme el numeral 3.º del artículo 365 del CGP, la primera resultó vencida al confirmarse en su totalidad la sentencia recurrida, y además la parte activa intervino en esta oportunidad al presentar escrito de alegatos de conclusión visible a folio 230 del cuaderno 1” /Destaca esta sala, fl. 249 ídem/.*

En efecto, a voces del artículo 366 del Código General del Proceso, aplicable a este juicio subjetivo de anulación por la remisión establecida en el canon 188 inciso 1º de la Ley 1437 de 2011, estatuye:

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

1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.

2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.

...

...

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin

que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”./Destacado del Tribunal/.

En consonancia con este mandato, el Acuerdo N° 1883 de 2003 proferido por el Consejo de la Judicatura (aplicable a los procesos iniciados antes del 5 de agosto de 2016 por la derogatoria establecida en el canon 6 del Acuerdo PSAA16-10554 de dicha data), establecía en su artículo 6°, numeral 3.1.3:

“Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:

...

...

...

3.1.3. Segunda instancia.

Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia” /Se destaca/.

En ese orden, y atendiendo el criterio que se ha utilizado por este Tribunal en asuntos similares y, además, que la parte actora intervino durante la segunda instancia con la presentación de alegatos de conclusión, se fijarán las agencias en derecho de esa instancia en el 3% del valor de las pretensiones reconocidas.

Es por o ello que la **SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL,**

### **RESUELVE**

**FÍJANSE** las agencias en derecho en segunda instancia en el 3% del valor de las pretensiones reconocidas, a favor de la demandante y a cargo de la parte demandada, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL**

**DERECHO** promovido por la señora **MARIA LUCELLY VÁSQUEZ DUQUE** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado Ponente**

17-001-23-33-000-2015-00091-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 250

Procede el despacho a fijar la tarifa de agencias en derecho de segunda instancia, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **LUZ AMPARO HOYOS ZULUAGA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

#### CONSIDERACIONES

DE LA

SALA UNITARIA

Mediante fallo de primera instancia datado el 18 de enero de 2018, el Tribunal negó las pretensiones de reconocimiento de intereses de mora de la parte demandante, imponiendo en consecuencia condena en costas a cargo de la nulidisciente, y como agencias en derecho, se fijó en dicha instancia la suma de \$ 855.055 /fl. 274 cdno. 1/.

Apelado el fallo, fue confirmado por la Sección Segunda del Consejo de Estado con sentencia de 24 de mayo de 2021, que milita de folios 342 a 350 del cuaderno de segunda instancia, en la que el órgano de cierre dispuso en su ordinal segundo: *“CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte demandante acuerdo (sic) con los motivos señalados en las consideraciones de esta sentencia”* /Resalta el Tribunal/.

Como fundamento de esta disposición condenatoria, expuso el alto tribunal, *“Atendiendo esa orientación, toda vez que en el presente caso el recurso de apelación presentado no prosperó y la sentencia impugnada será confirmada,*

*se condenará en costas a la parte demandante, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, en la medida que se demostró su causación, teniendo en cuenta que la entidad demandada intervino en esta instancia, presentando alegatos” /Destaca esta sala, fl. 350 ídem/.*

En efecto, a voces del artículo 366 del Código General del Proceso, aplicable a este juicio subjetivo de anulación por la remisión establecida en el canon 188 inciso 1° de la Ley 1437 de 2011, estatuye:

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

1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.

2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.

...

...

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”./Destacado del Tribunal/.

En consonancia con este mandato, el Acuerdo N° 1883 de 2003 proferido por el Consejo de la Judicatura (aplicable a los procesos iniciados antes del 5 de agosto de 2016 por la derogatoria establecida en el canon 6 del Acuerdo PSAA16-10554 de dicha data), establecía en su artículo 6°, numeral 3.1.3:

“Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:

...

...

...

3.1.3. Segunda instancia.

Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia” /Se destaca/.

En ese orden, y atendiendo el criterio que se ha utilizado por este Tribunal en asuntos similares y, además, que la parte accionada intervino durante la segunda instancia con la presentación de alegatos de conclusión, se fijarán las agencias en derecho de esa instancia en el 3% del valor de las pretensiones negadas.

Es por o ello que la **SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL,**

### **RESUELVE**

**FÍJANSE** las agencias en derecho en segunda instancia en el 3% del valor de las pretensiones negadas, a favor de la demandada y a cargo de la parte demandante, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **LUZ AMPARO HOYOS ZULUAGA** contra la **UGPP**.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado Ponente**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para lo pertinente, el proceso fue devuelto por el H. Consejo de Estado.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	17-001-23-33-000-2015-00198-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>ACCIONANTE</b>	ALIRIA GARCÍA ÁLZATE
<b>ACCIONADO</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Estese a lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en providencia del 02 de marzo de 2023, por medio de la cual se confirmó la sentencia emitida en primera instancia por esta Corporación el 22 de marzo de 2018.

Ejecutoriado el presente proveído, por la Secretaría de la Corporación realícense las liquidaciones respectivas dentro del proceso y archívese previo a la correspondiente anotación en el programa informático del Sistema de Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

No. 102

Fecha: 16 de junio de 2023

17-001-23-33-000-2015-00549-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 249

Procede el despacho a fijar la tarifa de agencias en derecho de segunda instancia, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **CARMEN CECILIA CRUZ RIVERA** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

#### CONSIDERACIONES

DE LA

SALA UNITARIA

Mediante fallo de primera instancia datado el 23 de junio de 2016, el Tribunal negó las pretensiones de reconocimiento de cesantía retroactiva de la parte demandante, imponiendo en consecuencia condena en costas a cargo de la nulidisciente, y como agencias en derecho, se fijó en dicha instancia la suma de \$ 505.771 /fl. 157 cdno. 1/.

Apelado el fallo, fue confirmado por la Sección Segunda del Consejo de Estado con sentencia de 10 de junio de 2021, que milita de folios 207 a 218 del cuaderno de segunda instancia, en la que el órgano de cierre dispuso en su ordinal segundo: *“Condenar en costas de segunda instancia a la señora Carmen Cecilia cruz Rivera”* /Resalta el Tribunal/.

Como fundamento de esta disposición condenatoria, expuso el alto tribunal, *“Por lo anterior, se condenará en costas a la parte demandante, conforme al numeral 3° (sic) del artículo 365 del Código General del Proceso, toda vez que la providencia recurrida fue confirmada en su totalidad, y se demostró*

su causación con la intervención de la parte demandada, quien presentó alegatos de conclusión en esta instancia” /Destaca esta sala, fl. 218 ídem/.

En efecto, a voces del artículo 366 del Código General del Proceso, aplicable a este juicio subjetivo de anulación por la remisión establecida en el canon 188 inciso 1° de la Ley 1437 de 2011, estatuye:

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

1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.

2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.

...

...

**4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura.** Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”./Destacado del Tribunal/.

En consonancia con este mandato, el Acuerdo N° 1883 de 2003 proferido por el Consejo de la Judicatura (aplicable a los procesos iniciados antes del 5 de agosto de 2016 por la derogatoria establecida en el canon 6 del Acuerdo PSAA16-10554 de dicha data), establecía en su artículo 6°, numeral 3.1.3:

“Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:

...

...

...

### 3.1.3. Segunda instancia.

Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia” /Se destaca/.

En ese orden, y atendiendo el criterio que se ha utilizado por este Tribunal en asuntos similares y, además, que la parte accionada intervino durante la segunda instancia con la presentación de alegatos de conclusión, se fijarán las agencias en derecho de esa instancia en el 3% del valor de las pretensiones negadas.

Es por o ello que la **SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL,**

### **RESUELVE**

**FÍJANSE** las agencias en derecho en segunda instancia en el 3% del valor de las pretensiones negadas, a favor de la demandada y a cargo de la parte demandante, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **CARMEN CECILIA CRUZ RIIVERA** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM.**

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado Ponente**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para lo pertinente, el proceso fue devuelto por el H. Consejo de Estado.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	17-001-23-33-000-2016-00954-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>ACCIONANTE</b>	BASILIA GIRALDO GIRALDO
<b>ACCIONADO</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Estese a lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en providencia del 16 de marzo de 2023, por medio de la cual se confirmó la sentencia emitida en primera instancia por esta Corporación el 17 de octubre de 2019.

Ejecutoriado el presente proveído, por la Secretaría de la Corporación realícense las liquidaciones respectivas dentro del proceso y archívese previo a la correspondiente anotación en el programa informático del Sistema de Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

No. 102

Fecha: 16 de junio de 2023

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS SALA DE CONJUECES

Lina María Hoyos Botero  
Conjuez Ponente

**A.I. 240**

**Asunto:** Pruebas  
**Medio Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17-001-23-33-000-2017-00305-00  
**Demandante:** José Rodolfo Ospina Riobo.  
**Demandados:** Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Manizales, quince (15) de junio del año dos mil veintitrés (2023).

Mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del día 5 de Junio de 2020, se adoptaron las medidas para el levantamiento de los términos judiciales con ocasión de la pandemia de la pandemia del COVID – 19.

Conforme a lo anterior, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 182A, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011-, y al tratarse el presente asunto de un asunto de puro derecho, se procede a fijar las pruebas, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso, y a su vez, se fija el objeto del litigio o de la controversia.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO**

El artículo 180 numeral 7 dice que se establecerán los hechos sobre los cuales hay acuerdo, con el fin de fijar el litigio.

## **LOS HECHOS SOBRE LOS CUALES NO HAY CONTROVERSIA PARA ESTE DESPACHO POR ENCONTRAR DEBIDO SOPORTE PROBATORIO SON:**

El Doctor **JOSÉ RODOLFO OSPINA RIOBO**, laboró al servicio de la Rama Judicial, en calidad de Juez desde el día 16 de Noviembre de 2011 al 31 de Octubre de 2015; del 4 de noviembre de 2015 al 30 de Noviembre de 2015 y del 2 de diciembre de 2016 y durante los períodos que se desempeñó como Juez Administrativo del Circuito de Manizales.

Que fue agotada la reclamación administrativa ante la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**, solicitando la reliquidación de todas las prestaciones y factores salariales incluyendo el 30% de la denominada prima especial de servicios como factor salarial, petición que fuera negada por medio de la Resolución No **DESAJMZR16-488 del 14 de Marzo de 2016, por medio de la cual se negó la solicitud de reliquidación y pago de la remuneración mensual, de la prima especial mensual, así como del acto ficto presunto de carácter negativo que confirma la decisión adoptada en primera instancia.**

## **HECHOS DE LA CONTROVERSIA:**

- Que el Doctor José Rodolfo Ospina Riobo, se desempeñó como Juez Administrativo del Circuito para los períodos comprendidos entre el 16 de noviembre de 2011 al 31 de octubre de 2015, del 4 de noviembre de 2015 al 30 de noviembre de 2015 y del 2 de diciembre de 2016 hasta el período actual.
- Desde que el señor Ospina Riobo, se ha desempeñado como Juez de la República, ha devengado además de la asignación básica, una prima especial de servicios que ha sido cancelada mensualmente. Así mismo ha percibido por concepto de prestaciones sociales los siguientes factores salariales: bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de vacaciones, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y bonificación por gestión judicial.
- De conformidad con el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, la prima especial devengada por su poderdante asciende al 30% del salario por ésta percibido. No obstante, tal emolumento está siendo cancelado de la manera correcta y tampoco se está teniendo en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales.
- Conforme a la interpretación del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la sentencia referida, la asignación básica sirve para

calcular el 30% que corresponde a la prima especial de servicios y una vez cuantificada, la misma debe ser sumada al salario básico.

- La línea jurisprudencial establecida respecto al concepto de prima especial, debe considerarse como un fenómeno retributivo de carácter adicional, el cual implica un aumento en el ingreso laboral, sin importar si está definida como salario, prestación o bonificación. Por lo tanto, la interpretación correcta del artículo 14 de la Ley 43 de 1992, debe ser congruente con el principio de progresividad y favorabilidad, el cual se materializa con el incremento del salario.
- De igual forma, mediante los Decretos 658 del 4 de Marzo del 2008, 723 del 6 de Marzo del 2009, 1388 del 26 de abril de 2010, 1039 del 4 de abril de 2011, 0874 del 27 de abril de 2012, 1024 del 21 de Mayo de 2013, 194 del 7 de Febrero de 2014 y 1257 del 5 de Junio de 2015, se estableció el régimen salarial y prestacional para los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, repitiendo las normas declaradas nulas por el Consejo de Estado, mediante la sentencia del 29 de abril de 2014.
- De otra parte, el Consejo de Estado rectifica la jurisprudencia tendiente a establecer cuál es la naturaleza salarial de la prima especial de servicios, determinando que dicho emolumento prestacional si tiene incidencia en la liquidación de las prestaciones sociales.
- A través del derecho de petición radicado el día 8 de Marzo de 2016, su poderdante solicita a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el reconocimiento y pago de la prima de servicios conforme a la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjueces del 29 de abril de 2014, radicada con el No 2007-00087.
- Mediante la Resolución No DESAJMZR16-488 del 14 de Marzo de 2016, la entidad accionada no accedió a la petición elevada por su poderdante el día 8 de marzo de 2016. El día 29 de Marzo de 2016, se radicó recurso de apelación contra la Resolución anterior.
- A través de la Resolución DESAJMZR16-681 del 13 de abril de 2016, la entidad accionada concedió el recuso de apelación impetrado contra la Resolución No DESAJMZR16-488 del 14 de marzo de 2016.

- A través de la Resolución DESAJMZR16-681 del 13 de abril de 2016, la entidad accionada concedió el recurso de apelación impetrado contra la Resolución anterior. A la fecha no se ha resuelto aún el recurso de alzada impetrado contra el acto administrativo principal, por lo que a la fecha ya se encuentra configurado el silencio administrativo frente a la apelación, en los términos del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.
- El día 8 de marzo de 2017, se llevó a cabo audiencia de conciliación extrajudicial en la Procuraduría 29 Judicial II para asuntos administrativos de Manizales, misma que se declaró fallida ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio.

### **PRETENSIONES (EXTREMOS):**

- Solicita inaplicar los siguientes preceptos jurídicos: Decretos 658 del 4 de marzo de 2008, 723 del 6 de Marzo de 2009, 1388 del 26 de abril de 2010, 1039 del 4 de abril de 2011, 0874 del 27 de abril de 2012, 1024 del 21 de mayo de 2013, 194 del 7 de febrero de 2014 y 1257 del 5 de junio de 2015, en lo que respecta a la prima especial de servicios, toda vez que en ellos se reiteran los yerros que dieron lugar a la nulidad de las normas que en tal sentido les precedieron.
- Declarar la nulidad de la Resolución No DESAJMZR16-488 del 14 de Marzo de 2016, por medio de la cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Manizales, negó el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios.
- Declarar la nulidad del acto ficto o presunto originado como consecuencia del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución DESAJMZR16-488 del 14 de Marzo de 2016, el día 29 de marzo del mismo año. Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, a título de restablecimiento del derecho, se acceda a las siguientes peticiones:
- Reconocer, liquidar y pagar al señor José Rodolfo Ospina Riobo, la prima especial de servicios en cuantía del 30% prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, como adicional a la remuneración básica mensual devengada desde que esta se ha desempeñado como Juez de la República, y en lo sucesivo, dando estricto cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjuces del 29 de abril de 2014, radicada bajo el No 2007-00087.

- Reliquidar y pagar las prestaciones sociales devengadas por su poderdante, tales como: prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, bonificación por actividad judicial, bonificación judicial y demás emolumentos prestacionales (salud y pensión), desde el momento en que su mandante es Juez de la República hasta que permanezca vinculado en la Rama Judicial en dicho cargo, teniendo como base la remuneración básica mensual de cada año, y los demás factores salariales, adicionando el 30% que corresponde a la prima especial de servicios.
- Seguir cancelando al señor José Rodolfo Ospina Riobo, los salarios y las prestaciones sociales conforme a lo expuesto por la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjueces, del 29 de abril de 2014, radicada bajo el No 2007-00087.
- Las sumas del saldo insoluto dejadas de cancelar, tanto por salario como por prestaciones sociales deben ser actualizadas conforme al IPC, desde cuando debió surtirse el pago efectivo de la obligación y hasta el pago de la misma.
- Pagar los intereses moratorios por las sumas dejadas de cancelar hasta cuando se haga efectivo el pago, de conformidad con lo preceptuado por el inciso 3º del artículo 192 del CPACA.
- Condenar a la entidad demandada en costas y agencias en derecho.

**EN CONSECUENCIA  
EL LITIGIO SE CIRCUNSCRIBE A DETERMINAR:**

1. ¿El Doctor José Rodolfo Ospina Riobó, tiene derecho a la remuneración básica mensual percibida desde el 16 de Noviembre de 2011, y en adelante, en razón del 100% de la asignación básica mensual establecida en el respectivo decreto salarial?
2. Fue liquidado en debida forma el salario devengado por el Doctor José Rodolfo Ospina Riobó, en calidad de Juez de la República, o bien se descontó del mismo la prima especial de servicios, equivalente al 30% del salario, generando una disminución en los salarios devengados?
3. ¿Es procedente la reliquidación y pago de las prestaciones sociales devengadas por el demandante con base en el 100% de la remuneración básica mensual

designada para cada año, adicionado en el 30% que se le hizo falta cuando se le reliquidó?

4. ¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento de la prima especial de servicios como factor salarial y en consecuencia, a la reliquidación y pago de sus prestaciones sociales?

5. ¿La parte accionante tiene derecho a que se le reliquiden las cesantías acumuladas que tenía hasta 1992, adicionándole el 30% que le faltó del salario básico mensual y la prima especial de servicios?

6. ¿Se debe declarar la existencia del fenómeno de la prescripción trienal laboral, acorde con los postulados legales que a esta figura regulan?

En los anteriores términos **SE ENTIENDE FIJADO EL LITIGIO**, para la presente controversia.

### **DECRETO DE PRUEBAS**

En estos términos y dando aplicación al artículo 180-10, y de conformidad con la fijación en litigio, este Despacho ordena incorporar como pruebas, las siguientes:

#### **PRUEBAS PARTE DEMANDANTE**

Hasta donde la Ley lo permita, téngase como prueba el material documental allegado con el escrito de la demanda, siempre que tenga relación directa con los puntos controversiales fijados en el litigio.

La parte demandante no realizó solicitud especial de pruebas.

#### **PRUEBAS PARTE DEMANDADA**

Hasta donde la Ley lo permita, téngase como prueba el material documental allegado con el escrito de la contestación de la demanda, siempre que tenga relación directa con los puntos controversiales fijados en el litigio.

La parte demandada no realizó petición especial de pruebas.

Al abogado **JULIAN AUGUSTO GONZÁLEZ JARAMILLO**, identificado con la cédula de ciudadanía 75.090.072 de Manizales y T.P. 116.301 del CSJ, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar en nombre y representación de la parte demandada, de conformidad con el poder a él conferido.

Finalmente, y al vislumbrarse que no existen pruebas por decretar, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 181 y 182A de la Ley 1437 de 2011, se corre **TRASLADO COMÚN** a las partes y al Ministerio Público, por el término de **DIEZ (10) DÍAS**, para que presenten sus alegatos de conclusión.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

*Lina María Hoyos B.*

**LINA MARÍA HOYOS BOTERO**

**Conjuez**

<p>REPUBLICA DE COLOMBIA</p>  <p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p>El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico nº. 102 del 16 de Junio de 2023.</p> <p><i>Vilma Patricia Rodríguez C.</i></p> <p><b>VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS</b> Secretario</p>
--

17-001-23-00-000-2019-00104-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 251

Con fundamento en los artículos 243 inciso 1° y 247 numerales 1 y 2 de la Ley 1437/11 (modificados, en su orden, por los artículos 62 y 67 de la Ley 2080/21), por su oportunidad y procedencia, **CONCÉDENSE** en el efecto suspensivo los recursos de apelación interpuestos por ambos extremos procesales, contra la sentencia con la cual esta corporación accedió parcialmente a las pretensiones de la parte demandante, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por los señores **OSCAR IVÁN GUTIÉRREZ FRANCO** y **LUZ ADRIANA RAMÍREZ** contra la **DIAN**.

**RECONÓCESE** personería a la abogada **LINA PAOLA NAVARRRO DUQUE** (C.C.63'515.628 y T.P. 115.972) como apoderada de la parte accionada, en los términos del poder a ella conferido /fl, 4060/.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se provea lo de ley.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para lo pertinente, el proceso fue devuelto por el H. Consejo de Estado.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	17-001-23-33-000-2019-00411-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>ACCIONANTE</b>	MARÍA CONSUELO ARISTIZÁBAL VASCO
<b>ACCIONADO</b>	LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

Estese a lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en providencia del 20 de abril de 2023, por medio de la cual se confirmó la sentencia emitida en primera instancia por esta Corporación el 09 de septiembre de 2021.

Ejecutoriado el presente proveído, por la Secretaría de la Corporación realícense las liquidaciones respectivas dentro del proceso y archívese previo a la correspondiente anotación en el programa informático del Sistema de Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**  
No. 102  
Fecha: 16 de junio de 2023

## República de Colombia



### Tribunal Administrativo de Caldas Magistrado Sustanciador: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

A.I. 123

Manizales, catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>Radicación</b>	<b>17 001 23 33 000 2022 00145 00</b>
<b>Clase</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Demandante</b>	<b>Martha Lucía Bermúdez Gómez</b>
<b>Demandado</b>	<b>La Nación – Ministerio de Educación - FNPSM</b>

Se encuentra el proceso de la referencia a despacho para que se fije fecha para audiencia inicial o para prescindir de la etapa probatoria, según corresponda.

#### I. Antecedentes

Lo pretendido por la parte demandante es que se declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual la demandada no le reconoció la pensión de vejez por aportes a la edad de 55 años.

Surtido el trámite procesal correspondiente, la parte demandada contestó la demanda de manera oportuna el 28 de octubre de 2022, según memorial visible en Archivo 016 del expediente digital.

La entidad demandada no propuso excepciones previas.

El 2 de junio de 2023 el proceso ingresó a Despacho para convocar la audiencia inicial.

#### II. Consideraciones del tribunal

El artículo 182A de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el CPACA, estableció la posibilidad de proferir sentencia anticipada en los asuntos de conocimiento de esta Jurisdicción, en los siguientes casos:

**Artículo 182A. Sentencia anticipada.** *Se podrá dictar sentencia anticipada:*

1. *Antes de la audiencia inicial:*

a) *Cuando se trate de asuntos de puro derecho;*

b) *Cuando no haya que practicar pruebas;*

c) *Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;*

d) *Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

*El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.*

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.*

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

*2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.*

*Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.*

*3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.*

*4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.*

**Parágrafo.** *En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.*

En aras de establecer si en el presente asunto procede dictar sentencia anticipada en los términos antes señalados, el Despacho procederá a fijar inicialmente el litigio y con base en esto a determinar si se requiere práctica de pruebas.

### **Fijación del litigio**

Estima el Despacho que el litigio se centrará en determinar:

- ✓ ¿Cuál es el régimen pensional aplicable a la demandante?
- ✓ ¿La demandante tiene derecho a que por parte de la Nación – Ministerio de Educación – FNPSM se le reconozca una pensión de vejez por aportes a la edad de 55 años de edad?

Lo anterior sin perjuicio de que otras cuestiones, principales o subsidiarias que tengan que ver con la controversia planteada, puedan ser objeto de estudio al momento de decidir de fondo el asunto.

## Pruebas

Revisado este expediente, se observa que tanto la parte actora como la entidad accionada aportaron con la demanda y su contestación, pruebas documentales obrantes entre folios 27 a 94 del Archivo 01; y Archivos 016 de la Carpeta Digital, respectivamente.

El representante del Ministerio Público no hizo solicitud de pruebas y este Despacho no considera necesario decretar pruebas de oficio.

Al no haber entonces pruebas por decretar y practicar más allá de las documentales allegadas con la demanda y su contestación, es procedente dictar sentencia anticipada conforme prevé el literal c) del numeral 1 del artículo 182A del CPACA, previo a lo cual se correrá traslado a las partes y al Ministerio Público para que presenten sus alegatos de conclusión y el respectivo concepto.

***En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,***

### III. Resuelve

#### **Primero: Fíjase como objeto del litigio:**

- ✓ ¿Cuál es el régimen pensional aplicable a la demandante?
- ✓ ¿La demandante tiene derecho a que por parte de la Nación – Ministerio de Educación – FNPSM se le reconozca una pensión de vejez por aportes a la edad de 55 años de edad?

Lo anterior sin perjuicio de que otras cuestiones, principales o subsidiarias que tengan que ver con la controversia planteada, puedan ser objeto de estudio al momento de decidir de fondo el asunto.

**Segundo: Incorpórase** la prueba documental aportada por las partes, hasta donde la ley lo permita.

**Tercero: Se corre traslado** a las partes y al Ministerio Público para que dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, presenten sus alegatos de conclusión y el respectivo concepto.

**Cuarto:** Se reconoce personería para actuar como apoderada de la parte demandante a la abogada Laura Marcela López Quintero, portadora de la Tarjeta Profesional No. 165.395 del C. S. de la J.

Así mismo, se reconoce personería para actuar como apoderado de la parte demandada al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos, con Tarjeta Profesional No. 250.292, de conformidad y en los términos del poder a él conferido. Igualmente, como apoderado sustituto, al abogado Diego Stivens Barreto Bejarano, con Tarjeta Profesional No. 294.653 del C.S. de la J.

**Quinto:** Ejecutoriada esta providencia, **regrese** inmediatamente el expediente a este Despacho para proferir la sentencia anticipada que en derecho corresponda.

**Sexto: Se advierte** a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co). Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá como no presentado.

### **Notifíquese y cúmplase**

Firmado Por:

**Fernando Alberto Alvarez Beltran**

**Magistrado**

**Despacho 02**

**Tribunal Administrativo De Caldas**

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: **0764b31bd07a5812c64ee9cf93d2607e529d4232ddcc285ca57375e3025bb84d**

Documento generado en 14/06/2023 04:52:42 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

## República de Colombia



### Tribunal Administrativo de Caldas Magistrado Sustanciador: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

A.I. 122

Manizales, catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>Radicación</b>	<b>17 001 23 33 000 2022 00171 00</b>
<b>Clase</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Demandante</b>	<b>María Rocío Arias Quiceno</b>
<b>Demandado</b>	<b>La Nación – Ministerio de Educación - FNPSM</b>

Se encuentra el proceso de la referencia a despacho para que se fije fecha para audiencia inicial o para prescindir de la etapa probatoria, según corresponda.

#### I. Antecedentes

Lo pretendido por la parte demandante es que se declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual la demandada no le reconoció la pensión de vejez por aportes a la edad de 55 años.

Surtido el trámite procesal correspondiente, la parte demandada contestó la demanda de manera oportuna el 14 de octubre de 2022, según memorial visible en Archivo 014 del expediente digital.

La entidad demandada no propuso excepciones previas.

El 2 de junio de 2023 el proceso ingresó a Despacho para convocar la audiencia inicial.

#### II. Consideraciones del tribunal

El artículo 182A de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el CPACA, estableció la posibilidad de proferir sentencia anticipada en los asuntos de conocimiento de esta Jurisdicción, en los siguientes casos:

**Artículo 182A. Sentencia anticipada.** *Se podrá dictar sentencia anticipada:*

*1. Antes de la audiencia inicial:*

*a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;*

*b) Cuando no haya que practicar pruebas;*

*c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;*

*d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

*El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.*

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.*

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

*2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.*

*Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.*

*3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.*

*4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.*

**Parágrafo.** *En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.*

En aras de establecer si en el presente asunto procede dictar sentencia anticipada en los términos antes señalados, el Despacho procederá a fijar inicialmente el litigio y con base en esto a determinar si se requiere práctica de pruebas.

### **Fijación del litigio**

Estima el Despacho que el litigio se centrará en determinar:

- ✓ ¿Cuál es el régimen pensional aplicable a la demandante?
- ✓ ¿La demandante tiene derecho a que por parte de la Nación – Ministerio de Educación – FNPSM se le reconozca una pensión de vejez por aportes a la edad de 55 años de edad?

Lo anterior sin perjuicio de que otras cuestiones, principales o subsidiarias que tengan que ver con la controversia planteada, puedan ser objeto de estudio al momento de decidir de fondo el asunto.

## Pruebas

Revisado este expediente, se observa que tanto la parte actora como la entidad accionada aportaron con la demanda y su contestación, pruebas documentales obrantes entre folios 26 a 106 del Archivo 02; y Archivos 014 de la Carpeta Digital, respectivamente.

El representante del Ministerio Público no hizo solicitud de pruebas y este Despacho no considera necesario decretar pruebas de oficio.

Al no haber entonces pruebas por decretar y practicar más allá de las documentales allegadas con la demanda y su contestación, es procedente dictar sentencia anticipada conforme prevé el literal c) del numeral 1 del artículo 182A del CPACA, previo a lo cual se correrá traslado a las partes y al Ministerio Público para que presenten sus alegatos de conclusión y el respectivo concepto.

***En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,***

### III. Resuelve

#### **Primero: Fíjase como objeto del litigio:**

- ✓ ¿Cuál es el régimen pensional aplicable a la demandante?
- ✓ ¿La demandante tiene derecho a que por parte de la Nación – Ministerio de Educación – FNPSM se le reconozca una pensión de vejez por aportes a la edad de 55 años de edad?

Lo anterior sin perjuicio de que otras cuestiones, principales o subsidiarias que tengan que ver con la controversia planteada, puedan ser objeto de estudio al momento de decidir de fondo el asunto.

**Segundo: Incorpórase** la prueba documental aportada por las partes, hasta donde la ley lo permita.

**Tercero: Se corre traslado** a las partes y al Ministerio Público para que dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, presenten sus alegatos de conclusión y el respectivo concepto.

**Cuarto:** Se reconoce personería para actuar como apoderada de la parte demandante a la abogada Laura Marcela López Quintero, portadora de la Tarjeta Profesional No. 165.395 del C. S. de la J.

Así mismo, se reconoce personería para actuar como apoderado de la parte demandada al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos, con Tarjeta Profesional No. 250.292, de conformidad y en los términos del poder a él conferido. Igualmente, como apoderado sustituto, al abogado Diego Stivens Barreto Bejarano, con Tarjeta Profesional No. 294.653 del C.S. de la J.

**Quinto:** Ejecutoriada esta providencia, **regrese** inmediatamente el expediente a este Despacho para proferir la sentencia anticipada que en derecho corresponda.

**Sexto: Se advierte** a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co). Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá como no presentado.

### **Notifíquese y cúmplase**

**Firmado Por:**

**Fernando Alberto Alvarez Beltran**

**Magistrado**

**Despacho 02**

**Tribunal Administrativo De Caldas**

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: **dba70c80d8ee37842343bf6d1d95e6b060cea843cb7080997ce5cbb3ff67b5ac**

Documento generado en 14/06/2023 04:50:53 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

## República de Colombia



### Tribunal Administrativo de Caldas Magistrado Sustanciador: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

A.I. 121

Manizales, catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>Radicación</b>	<b>17 001 23 33 000 2022 00173 00</b>
<b>Clase</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Demandante</b>	<b>Gloria Liliana Giraldo Giraldo</b>
<b>Demandado</b>	<b>La Nación – Ministerio de Educación – FNPSM y Departamento de Caldas</b>

Se encuentra el proceso de la referencia a despacho para que se fije fecha para audiencia inicial o para prescindir de la etapa probatoria, según corresponda.

#### I. Antecedentes

Lo pretendido por la parte demandante es que se declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual la demandada negó el reconocimiento y pago de los *“intereses moratorios por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde el 15 de febrero de 2021 fecha en que debió efectuarse el pago de las cesantías del año 2020, en el respectivo Fondo Prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así como también niegan el derecho a la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superado el término legal, esto es, después del 31 de enero de 2021.”*

Surtido el trámite procesal correspondiente, la parte accionada contestó la demanda de manera oportuna el 18 de octubre de 2022 (Ministerio de Educación - FNPSM) y el 8 de noviembre de 2022 (departamento de Caldas) según constancia secretarial visible en Archivo 018 de la Carpeta Digital.

La demandada Nación – Ministerio de Educación – FNPSM propuso como excepciones previas, las siguientes: “Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales”, “falta de legitimación en la causa por pasiva”, “Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido”, “prescripción” y “Caducidad”.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 100 del Código General del Proceso, de las excepciones planteadas sólo tiene el carácter de previa la denominada “Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales”; sin embargo, el defecto formal que con ella se plantea (falta de demostración del

acto ficto) resulta extraño o ajeno a aquello que es materia de demanda, esto es, la nulidad de un acto expreso, debidamente identificado en los hechos y pretensiones del escrito genitor del proceso. Así pues, no resulta procedente abrir el debate jurídico sobre una excepción denominada previa, sobre la base de un hecho o presupuesto inexistente.

Las excepciones de caducidad, prescripción extintiva y falta manifiesta de legitimación en la causa, son perentorias y pueden ser declaradas en cualquier estado del proceso, siempre y cuando se encuentren probadas (Artículo 182 A, numeral 3 del CPACA).

El 2 de junio de 2023 el proceso ingresó a Despacho para convocar a audiencia inicial.

## **II. Consideraciones del tribunal**

El artículo 182A de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el CPACA, estableció la posibilidad de proferir sentencia anticipada en los asuntos de conocimiento de esta Jurisdicción, en los siguientes casos:

**Artículo 182A. Sentencia anticipada.** *Se podrá dictar sentencia anticipada:*

*1. Antes de la audiencia inicial:*

*a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;*

*b) Cuando no haya que practicar pruebas;*

*c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;*

*d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

*El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.*

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.*

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

*2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.*

*Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los*

*peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.*

*3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.*

*4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.*

**Parágrafo.** *En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.*

En aras de establecer si en el presente asunto procede dictar sentencia anticipada en los términos antes señalados, el Despacho procederá a fijar inicialmente el litigio y con base en esto a determinar si se requiere práctica de pruebas.

### **Fijación del litigio**

- ✓ ¿Cuál es el régimen de cesantías aplicable a los docentes afiliados al FNPSM?
- ✓ ¿La demandante tiene derecho al pago de una sanción moratoria, equivalente a un día de salario por cada día de retardo, en razón a la consignación extemporánea de las cesantías correspondientes al año 2020?

En caso afirmativo,

- ✓ ¿Cuál es la entidad obligada a asumir el pago de la sanción moratoria y demás indemnizaciones deprecadas por la parte demandante?

Lo anterior sin perjuicio de que otras cuestiones, principales o subsidiarias que tengan que ver con la controversia planteada, puedan ser objeto de estudio al momento de decidir de fondo el asunto.

### **Pruebas**

Revisado este expediente, se observa que tanto la parte actora como la entidad demandada aportaron con la demanda y su contestación, pruebas documentales obrantes entre folios 52 – 318 Archivo 002 (demandante); entre folios 51 a 78 Archivo 013 (FNPSM); folios 1 a 11 y folios 23 a 34 Archivo 014 (departamento de Caldas).

**Se niega** la solicitud de prueba documental efectuada por la parte demandante con el fin de que se oficie a las entidades demandadas para que certifiquen la fecha exacta en que fueron consignadas al FOMAG las cesantías y los intereses a las cesantías correspondientes al año 2020. Lo anterior, comoquiera que la aportada al proceso resulta suficiente para resolver de fondo la presente controversia; ello, por así permitirlo el artículo 180 numeral 10 del CPACA.

Con el mismo fundamento jurídico, **se niega** la solicitud de prueba efectuada por la Nación - Ministerio de Educación -FNPSM para que fuera allegado el certificado de disponibilidad presupuestal con el cual se garantizó el pago de las cesantías deprecadas por la parte actora.

Se requiere por segunda vez a la **Nación – Ministerio de Educación – FNPSM y al Departamento de Caldas** para que den cumplimiento al párrafo 1° del artículo 175 del CPACA, **allegando copia de todos los antecedentes administrativos** del acto demandado, so pena de dar aplicación a las facultades correccionales de que tratan los artículos 43 y 44 del C.G.P.

El representante del Ministerio Público no hizo solicitud de pruebas y este Despacho no considera necesario decretar pruebas de oficio.

Al no haber entonces pruebas por decretar y practicar más allá de las documentales allegadas con la demanda y su contestación, es procedente dictar sentencia anticipada conforme prevé el literal c) del numeral 1 del artículo 182A del CPACA, previo a lo cual se correrá traslado a las partes y al Ministerio Público para que presenten sus alegatos de conclusión y el respectivo concepto.

***En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,***

### **III.Resuelve**

#### **Primero: Fijase como objeto del litigio:**

- ✓ ¿Cuál es el régimen de cesantías aplicable a los docentes afiliados al FNPSM?
- ✓ ¿La demandante tiene derecho al pago de una sanción moratoria, equivalente a un día de salario por cada día de retardo, en razón a la consignación extemporánea de las cesantías correspondientes al año 2020?

En caso afirmativo,

- ✓ ¿Cuál es la entidad obligada a asumir el pago de la sanción moratoria y demás indemnizaciones deprecadas por la parte demandante?

Lo anterior sin perjuicio de que otras cuestiones, principales o subsidiarias que tengan que ver con la controversia planteada, puedan ser objeto de estudio al momento de decidir de fondo el asunto.

**Segundo: Incorpórase** la prueba documental aportada por las partes, hasta donde la ley lo permita.

**Tercero: Se corre traslado** a las partes y al Ministerio Público para que dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, presenten sus alegatos de conclusión y el respectivo concepto.

**Cuarto:** Ejecutoriada esta providencia, regrese inmediatamente el expediente a este Despacho para proferir la sentencia anticipada que en derecho corresponda.

**Quinto: Se advierte** a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co). Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá como no presentado.

### **Notifíquese y cúmplase**

Firmado Por:  
**Fernando Alberto Alvarez Beltran**  
Magistrado  
Despacho 02  
Tribunal Administrativo De Caldas

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: **eb4c06bc7a7ea8bf314fb083533b2ba494e88022516ca8bdc0da9ec3c0b73b70**

Documento generado en 14/06/2023 04:49:41 PM

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

17-001-23-33-000-2022-00304-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, quince (15) de junio dos mil veintitrés (2023)

A.I. 244

Antes de pronunciarse el Despacho sobre la reforma al libelo introductor, la demanda de reconvención y el llamamiento en garantía formulados dentro del proceso **CONTRACTUAL** que promueve el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** contra la sociedad **GRUPO SYC S.A.S**, y como llamados en garantía el **CONSORCIO CEYCONTROL** y la compañía **MUNDIAL DE SEGUROS**, con el fin de garantizar la igualdad procesal (art. 4º Código General del Proceso), **SE CONCEDE** al consorcio **CEYCONTROL** un término de 10 días para que se sirva aportar los documentos que enunció como anexos al escrito de contestación de la demanda (PDF N° 31), así como el poder conferido al abogado **ÁLVARO DÍAZGRANADOS DE PABLO**, piezas documentales que pese a estar referidas como anexos de dicho escrito, no fueron aportados.

Vencido este lapso, **PASE** el expediente a despacho para lo de ley.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado**

17-001-23-33-000-2023-00051-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 246

De conformidad con lo establecido en el precepto 121 del Decreto 1333 de 1986, aplicable al *sub lite* ante la falta de regulación expresa en la Ley 136 de 1994, **SE ABRE A PRUEBAS** el trámite de **PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA VALIDEZ**, formulado por el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, respecto al Acuerdo Municipal N° 570 de 3 de marzo de 2023 '*MODIFICATORIO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS, GASTOS Y DISPOSICIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ CALDAS PARA LA VIGENCIA FISCAL 2023, POR LA ASIGNACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA LA VIGENCIA 2023*', acto proferido por el concejo municipal de esa entidad territorial.

- **DEPARTAMENTO DE CALDAS**

Hasta donde la ley lo permita **TÉNGANSE** como prueba los documentos aportados por ese ente territorial con la solicitud, que reposan en el expediente digital en el documento PDF N° 3.

- **CONCEJO MUNICIPAL DE SAN JOSÉ (CALDAS)**

No solicitó la práctica de pruebas (PDF N°).

**RECONÓCESE** personería al abogado LUIS FERNANDO SEPÚLVEDA OSPINA (C.C. N° 16'078.531 y T.P. N° 186.103) como apoderado del **CONCEJO MUNICIPAL DE SAN JOSÉ (CALDAS)**, en los términos del poder a él conferido (PDF N° 12).

Ejecutoriado este proveído, **PASE** el expediente a despacho para lo de ley.

**NOTIFÍQUESE**

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large circle followed by stylized cursive letters, likely representing the name Augusto Morales Valencia.

**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado**

17-001-23-33-000-2023-00071-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 247

Por reunir los requisitos legales, **ADMÍTESE** la demanda que en ejercicio del medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** promueve la **PERSONERÍA MUNICIPAL DE CHINCHINÁ (CALDAS)** contra el **MUNICIPIO DE CHINCHINÁ (CALDAS)** y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS**, por lo que conforme al artículo 21 de la Ley 472 de 1998, se dispone:

1. **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** este proveído a los representantes de las accionadas; el traslado a las demandadas será por el término de diez (10) días contados a partir del vencimiento del término de dos (2) días previsto en el artículo 199 inciso 4° de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. Dentro del término de traslado podrán contestar la demanda, solicitar la práctica de pruebas y proponer excepciones, conforme lo disponen los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 1998.
2. **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** esta providencia al señor **Defensor del Pueblo** (artículo 13 de la Ley 472 de 1998), con remisión de copia digital de la demanda y de este proveído (artículo 80, ib.).
3. **NOTIFÍQUESE** este auto al señor **Procurador Judicial Administrativo** (incisos 6 y 7, artículo 21, Ley 472 de 1998).
4. **INFÓRMESE** sobre la existencia del presente trámite a los miembros de la comunidad, a través de un medio masivo de comunicación para los fines del artículo 24 de la Ley 472 de 1998 (Art. 21 ídem).

Para tal efecto, **REQUIÉRESE** a la parte actora para que allegue al expediente, en un término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la notificación de este proveído, constancia de la respetiva publicación.

5. **ADVIÉRTASE** a las partes y a los demás intervinientes, que dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término del traslado a las entidades demandadas, se citará a audiencia de pacto de cumplimiento (artículos 22 y 27 de la Ley 472 de 1998).

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado**

## REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

RADICACIÓN	17001-23-33-000-2021-00302-00
CLASE	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	MARTHA INÉS RAMÍREZ ARENAS
DEMANDADO	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FNPSM

La Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, procede a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso que por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promueve **Martha Inés Ramírez Arenas** contra la **Nación – Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM**.

**PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante, de manera sucinta:

1. Se declare la nulidad de la Resolución nro. 4653-6 del 16 de septiembre de 2021, en cuanto negó el reconocimiento de la pensión de jubilación a favor de la actora a los 55 años de edad, sin exigir el retiro definitivo del cargo de docente para efectuar la inclusión en la nómina de pensionados.
2. En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho se declare que, la señora Ramírez Arena tiene derecho a que se le reconozca y pague una pensión de jubilación equivalente al 75% de lo devengado en el año inmediatamente anterior del cumplimiento del status pensional, esto es 01 de mayo de 2020.
3. Se ordene el cumplimiento del fallo en los términos e los artículos 192 y 195 del CPACA.

4. Se conde al FNPSM al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de cada una de las sumas adeudadas.

5. Se condene en costas al FNPSM.

### **HECHOS**

Como hechos relevantes con las pretensiones de la demandada, la Sala se permite resumir los siguientes:

1. La Docente Martha Inés Ramírez Arenas nació el 27 de septiembre de 1960 por lo que tiene más de 55 años de edad.

2. La señora Ramírez Arena laboró por contrato de prestación de servicios conforme a las autorizaciones 624 del 13 de agosto de 1999, 543 del 17 de abril de 2020, 361 del 29 de enero de 2001, 460 del 04 de febrero de 2002 y 163 del 27 de enero de 2003, siendo reconocida la relación laboral encubierta mediante sentencia de segunda instancia dictada el 15 de agosto de 2013 por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento identificada con radicado 17001-33-33-001-2011-00796-02, ordenando tener en cuenta el periodo de tiempo laborado en virtud de los contratos de prestación de servicios para efectos pensionales.

3. La docente se vinculó al servicio docente oficial el 01 de marzo de 2004 mediante nombramiento.

4. Al cumplir los 55 años y teniendo 20 años de servicio oficial solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La parte accionante considera que los docentes vinculados con anterioridad al año 2003 se le aplican las normas anteriores a la expedición de la Ley 812 de 2003, es decir la Ley 33 de 1985 como servidores públicos regulares, o si se trataba de docentes que tenían aportes al sector privado la Ley 71 de 1988 para la pensión por aportes. Dicho de otra forma, los servidores públicos docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 el reconocimiento se efectuará de conformidad con el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Para aquellos docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1990 se les reconocerá una pensión de jubilación bajo el régimen general pensional del sector público establecido en las normas vigentes. El régimen prestacional para los docentes vinculados al 23 de junio de 2003 es el establecido para el magisterio en las normas vigentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.

En el caso bajo estudio la demandante se vinculó al servicio docente antes del 23 de junio de 2003, por lo que le es aplicable la Ley 33 de 1985 y no la 812 de 2003.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La apoderada de la entidad se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demandante, solicitando se nieguen las mismas, y en consecuencia se absuelva al ente accionado.

Como razones de defensa esgrime que la ley 812 de 2003 en su artículo 81 dispuso que, el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encontraran vinculados al servicio público educativo oficial, correspondería al establecido para el magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, y que quienes se vincularan a partir de su entrada en vigencia, serian afiliados al FNPSM con los derechos pensionales del régimen de prima media señalado en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en ellas, con excepción de la edad de pensión de vejez que sería de 57 años para hombres y mujeres, es decir la incorporación de este sector de servidores al sistema general de pensiones, surgió a partir de la expedición de la Ley 812 de 2003.

Luego de transcribir jurisprudencia relacionada con el reconocimiento pensional de los docentes indicó que, con fundamento en la jurisprudencia y normativa transcrita y teniendo en cuenta la historia laboral de la demandante, y que la misma se vinculó como docente en propiedad el 10 de marzo de 2006, es decir con posterioridad a la entrada en vigencia de la ya señalada Ley 812 de 2003, sus derechos pensionales son los del régimen de prima media señalados en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, y por tanto no le es aplicable lo dispuesto por la Ley 71 de 1988, es decir, a la actora no le asiste el derecho que reclama y su pensión de jubilación no puede ser reconocida bajo los parámetros del artículo 7° de la Ley 71 de 1988.

Finalmente, señala que, de la lectura aislada del artículo 7 de la Ley 71 de 1988 no tiene en cuenta que, ante el traslado de un régimen pensional por otro, en un eventual regreso, se deben aplicar las normas vigentes de dicho régimen pensional al momento de su reintegro, es decir que, si el docente se retiró del FNPSM, ante su eventual regreso con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, al docente le deben aplicar las normas vigentes a la fecha de su ingreso, no las normas que le eran aplicables cuando realizó las primeras cotizaciones al FNPSM.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** indicó que se ratifica en los argumentos expuestos en la demanda.

**Parte demandada:** no presentó alegatos.

**Ministerio Público:** No presentó concepto.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende la parte demandante se declare la nulidad de la Resolución nro. 4653-6 del 16 de septiembre de 2021, en cuanto negó el reconocimiento de la pensión de jubilación a favor de la actora a los 55 años de edad sin exigir el retiro definitivo del cargo docente para efectuar la inclusión en la nómina de pensionados.

#### **I. Problemas jurídicos**

¿Tiene derecho la señora Ramírez Arena al reconocimiento de la pensión de jubilación conforme lo prevé la Ley 33 de 1985, teniendo en cuenta la vinculación y los tiempos laborados a través de autorizaciones u ordenes de prestación de servicios docentes con el departamento de Caldas anteriores al 2003?

#### **II. Lo probado**

De acuerdo a las pruebas allegadas al expediente se encuentra probado que:

1. La señora Martha Inés Ramírez Arena nació el 27 de septiembre de 1960. Durante un período de su vida laboral comprendido entre el 13 de agosto de 1999 al 13 de diciembre de 2003, estuvo vinculada al servicio docente mediante contratos de prestación de servicios conforme a las órdenes de servicio 624, 543, 361, 460 y 163.
2. El Tribunal Administrativo de Caldas mediante sentencia del 15 de agosto de 2013 reconoció la relación laboral entre la actora y la secretaría de Educación de Caldas por dicho periodo de tiempo de manera continuada.
2. Posteriormente la actora se vinculó al magisterio oficial mediante nombramiento, por parte de la secretaría de Educación del Departamento de Caldas como docente de primaria desde el 01 de marzo de 2004, cargo en el que se desempeña actualmente.
3. La demandante al cumplir 20 de años de servicio docente, así como 55 años de edad, solicitó el 24 de agosto de 2021 ante el FNPSM, el reconocimiento de una pensión de jubilación efectiva a partir del 01 de mayo de 2020 cuando adquirió el respectivo estatus jurídico pensional, la cual fue negada mediante Resolución nro. 4653-6 del 16 de septiembre de 2021.

### **MARCO NORMATIVO**

#### **Régimen pensional de los docentes oficiales. Aplicación de la sentencia de unificación de 25 de abril de 2019.**

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se unificó el sistema general de pensiones de los servidores públicos, respetando los derechos adquiridos para quienes a la fecha de su entrada en vigor hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión. No obstante, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 excluyó de su aplicación a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989.

La Ley 91 de 1989, en su artículo 15 dispone:

***“ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:***

***1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes. Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden***

*nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.*

## *2. Pensiones:*

*Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.*

*Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional."*

En punto al régimen pensional de los docentes oficiales, el Consejo de Estado en sentencia de unificación de 25 de abril de 2019, fijó los parámetros que deben tenerse en cuenta para efectos de liquidar la pensión ordinaria de jubilación de los docentes, establecida en la Ley 91 de 1989, así:

*48. El literal B del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no fijó condiciones ni requisitos especiales para el goce de la pensión de jubilación docente. La misma norma dispuso que los docentes tienen derecho a una pensión de jubilación, cuando cumplan los requisitos de ley, equivalente al 75% sobre el salario mensual promedio del último año de servicio docente. Los requisitos de ley en cuanto a edad y tiempo de servicios son los señalados en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985.*

*49. Las pensiones de los docentes se liquidan de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.*

*50. El artículo 1º de la Ley 62 de 1985, establece: i) la obligación de pagar los aportes; ii) los factores que conforman la **base de liquidación de los aportes** proporcionales a la remuneración del empleado del orden nacional que son : asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio y; iii) la **base de liquidación de la pensión**, que en todo caso corresponderá a "los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes".*

---

<sup>1</sup> LEY 62 DE 1985 "Por la cual se modifica el artículo 3º de la Ley 33 del 29 de enero de 1985" "ARTÍCULO 1º. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que

51. *En criterio de la Sala, los factores que hacen parte de la base de liquidación y sobre los cuales se deben hacer los aportes en el régimen general de pensiones de la Ley 33 de 1985, son únicamente los señalados de manera expresa en el mencionado artículo 1º de la Ley 62 de 1985.*

52. *Luego entonces, los factores que deben incluirse en la base de la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes bajo el régimen general de la Ley 33 de 1985 son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.*

53. *La Ley 91 de 1989 estableció en el artículo 8º un esquema de cotizaciones o aportes de la Nación como empleadora, y de los docentes como trabajadores, distinto al de los empleados públicos del orden nacional. En el mencionado artículo 8º, que contiene los recursos con los que se financia el Fomag, se incluyeron en los numerales 1 y 3, el 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo, y el 8% equivalente al aporte de la Nación sobre “los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes”, respectivamente.*

[...]

62. *La Sección Segunda en su función unificadora, salvaguardando los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica, acoge el criterio de interpretación sobre los factores salariales que se deben tener en cuenta para la liquidación de la mesada pensional en el régimen de la Ley 33 de 1985 que fijó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sienta jurisprudencia frente a los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, fijando la siguiente regla:*

**• En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo los factores sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.**

63. *Con esta regla se sienta una postura interpretativa distinta a la que sostenía la Sección Segunda a partir de la sentencia del 4 de agosto de 2010, según la cual, en la base de liquidación de la pensión de jubilación*

---

prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión. Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”.

*ordinaria de los docentes se incluían todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.*

*64. De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2005 "Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones". Los docentes no están exceptuados de esta disposición para el goce de la pensión ordinaria de jubilación. Por lo que, en el ingreso base de liquidación de esta pensión solo pueden ser tenidos en cuenta los factores sobre los que se aporta y que están contenidos en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.*

*65. La regla que rige para el ingreso base de liquidación en la pensión de jubilación de los docentes es la prevista en la Ley 33 de 1985 en cuanto a periodo y factores. Lo que quiere decir que el periodo es el de un (1) año y los factores son únicamente los que se señalan en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3º de la Ley 33 de 1985.*

*66. Los docentes, como ya lo precisó la Sala, están exceptuados del Sistema General de Pensiones, por lo que no les aplica el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que establece un régimen de transición y fija reglas propias para el Ingreso Base de Liquidación al disponer que: "El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor según certificación que expida el DANE". Por la misma razón, tampoco les aplica la regla sobre Ingreso Base de Liquidación prevista en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 que fija en 10 años el periodo que se debe tomar para la liquidación de la mesada pensional.*

*67. En resumen, el derecho a la pensión de jubilación de los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981 nacionales y nacionalizados y de los nombrados a partir del 1 de enero de 1990, de acuerdo con las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, se rige por las siguientes reglas:*

- Edad: 55 años
- Tiempo de servicios: 20 años
- Tasa de remplazo: 75%
- *Ingreso Base de Liquidación: Este componente comprende i) el período del último año de **servicio docente** y ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, que son: **asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.**"<sup>2</sup>*

Con tales planteamientos, sobre el régimen pensional de los docentes oficiales, concluyó:

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: César Palomino Cortés. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00569-01(0935-17) SUJ-014-ce-s2-19.

*(i).- Los docentes vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003, gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación de los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, por lo tanto, los factores salariales que deben incluirse para la liquidación de la pensión son aquellos sobre los que se efectuaron los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.*

*(ii).- A los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les es aplicable el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Para la liquidación pensional se deben incluir los factores previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones.*

**De otro lado, a los docentes vinculados a través de contratos de prestación de servicios, se les tiene en cuenta el tiempo de servicios para efectos del reconocimiento pensional. Reiteración del nuevo criterio jurisprudencial sobre la primacía de la realidad.**

Inicialmente, el Consejo de Estado consideraba que, los interregnos durante los cuales un docente había sido vinculado al Estado mediante contratos de prestación de servicios, no podrían tenerse en cuenta para efectos de acumular el tiempo de servicios establecido en la ley para acceder a la pensión de jubilación, si no había sido declarada previamente la existencia de una relación de carácter laboral. Así, en sentencia de 28 de agosto de 2014, la subsección "B" sostuvo:

*"La demandante en el recurso de apelación que decide la Sala mediante la presente providencia, sostuvo que los años 1990 y 1991, en los cuales se vinculó como docente del Departamento de Norte de Santander en virtud de contratos de prestación de servicios, deben ser tenidos en cuenta como tiempo de servicios al momento de reconocer su pensión de jubilación por cuanto concurrieron los elementos de una relación laboral.*

*No obstante lo anterior, la Sala considera que dicho argumento no tiene vocación de prosperidad por cuanto si bien el Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante la sentencia de 30 de abril de 2002, declaró que entre la demandante y el Departamento de Norte de Santander medió una relación laboral en los años 1992, 1993 y 1994, es decir, se configuró contratos realidad, no efectuó un análisis jurídico ni probatorio de la vinculación de la actora durante los años 1990 y 1992.*

*La autoridad judicial estableció como pretensiones de la demanda que fue resulta por medio de la sentencia de 30 de abril de 2002 "que se declare la nulidad de la Resolución número 00243 del 11 de marzo de 1996, proferida por el Gobernador del Departamento de Norte de Santander, mediante la cual se negaron las peticiones de reconocimiento y pago de las diferencias salariales, vacaciones, (...), a los docentes temporales que laboraron en el Departamento de Norte de Santander durante los años 1992, 1993 y 1994"*

*Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que la accionante no solicitó la declaratoria del contrato realidad durante los años 1990 y 1991 en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que decidió el Tribunal Administrativo de Norte de Santander la sentencia de 30 de abril de 2002, motivo por el cual no es procedente que esta Sala se pronuncie al respecto ya que transcurrieron cerca de 20 años entre la celebración de los contratos de prestación de servicios que supuestamente configuraron una relación laboral, y la presentación de la acción que se decide en Segunda Instancia.*

*Si bien es cierto que esta Corporación ha sostenido en sus pronunciamientos que los derechos derivados de un contrato realidad solo son exigibles luego de que la autoridad judicial declare su configuración mediante una providencia<sup>3</sup>, no lo es menos que el trabajador debe solicitar las acreencias laborales dentro de un término razonable, pues no es posible que esta Sala determine la existencia de una relación laboral proveniente de un vínculo que culminó hace más de 23 años, pues de ser así se desconocería que el ordenamiento jurídico, especialmente el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968<sup>4</sup>, exige la reclamación de las garantías laborales dentro de un determinado lapso so pena de declarar su prescripción.*

No obstante, dicha postura jurisprudencial ha sido rectificada por la Sección Segunda en varios pronunciamientos, en donde ha tenido en cuenta el tiempo laborado por el docente mediante contratos de prestación de servicios para el reconocimiento de prestaciones de carácter periódico, como lo es por ejemplo la pensión gracia, bajo las siguientes consideraciones:

*“En el presente caso, el actor arguye en su recurso de apelación que cumple con los requisitos para acceder al beneficio de la pensión gracia, pues tal «[...] como consta en la certificación laboral expedida por la autoridad competente que d[a] fe [de] los servicios prestados por los docentes bajo la modalidad de contratos u OPS se prueba la relación laboral y la continuidad en la misma, que se prolo[n]ga hasta la actualidad, ahora nombrad[o] legalmente; sin que deban exigirse o tramitarse otros tipo[s] de pruebas para el efecto, por lo cual tampoco es esencial que para acudir a la vía judicial, que el [... interesado] haya pedido en vía gubernativa a la entidad demandada la declaratoria de la relación laboral en este tipo de contrato».*

*En cuanto a la referida inconformidad, hay que decir que le asiste razón en la medida en que resulta irrelevante que algunos de los períodos relacionados en la certificación del 23 de julio de 2010 (f. 26), el accionante los haya laborado a través de órdenes de prestación de servicios y no en propiedad, ya que el ordenamiento que regula la prestación reclamada no establece esa condición negativa para el cómputo de los años de servicios, pues resulta suficiente que el interesado demuestre haber servido al Magisterio como docente departamental, municipal o distrital en diversas épocas, para que los*

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 19 de febrero de 2009. M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Expediente No. 2005-3074.

<sup>4</sup> “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”.

*tiempos laborados puedan ser tenidos en cuenta en el monto del mínimo requerido (20 años).*

*Para la Sala, esa modalidad de vinculación no es ajena a quienes se incorporen a la planta docente de las entidades territoriales en propiedad, ya que las funciones que cumplen unos y otros son «[...] similares en el campo educativo y, en consecuencia, [el vinculado mediante contrato de prestación de servicios también] está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que desconozcan el derecho de los docentes ocasionales [...], a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado»<sup>5</sup>.*

*De igual forma, en lo que respecta a este tipo de vinculación, en particular cuando se trata de maestros, la Corte Constitucional es del criterio que la «[...] primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional [...]»<sup>6</sup>, y si el intérprete judicial, «[...] en un caso concreto, decide, porque lo encuentra probado, otorgarle a un docente-contratista el carácter de trabajador al servicio del Estado, puede hacerlo con base en el artículo 53 de la CP [...]»<sup>7</sup>.*

*En estos casos, dada la naturaleza de la función docente, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades cobra especial relevancia, puesto que la labor desempeñada a través de órdenes de prestación de servicios desentraña una verdadera relación de trabajo sobre la apariencia que haya querido ocultarla, comoquiera que los maestros vinculados bajo esa modalidad de contratación, se insiste, cumplen similares funciones a los de planta que están sujetos a un específico régimen legal y reglamentario y, además, deben acreditar iguales condiciones de formación y experiencia.*

*Por tanto, la Sala valida el tiempo laborado por el accionante como docente mediante contratos de prestación de servicios, para que sea contabilizado con el ejercido en propiedad, circunstancia que le permite, previo estudio de su caso particular, acceder al reconocimiento de la pensión gracia.”<sup>8</sup>*

Esta posición fue reiterada en sentencia del 13 de febrero de 2020<sup>6</sup>, en la que señaló:

<sup>5</sup> Sentencia C-517 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>6</sup> Sentencia C-555 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. 19 de enero de dos 2017. Rad.: 54001-23-33-000-2012-00180-01(1706-15).

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Rad.: 54001-23-33-000-2014-00106-01(0156-15).

<sup>10</sup> Ver sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del consejero Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, de 25 de agosto de 2016, Rad.: 23001233300020130026001 (00882015).

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Rad.: 54001-23-33-000-2014-00106-01(0156-15).

*El planteamiento expuesto sigue la línea jurisprudencial definida por la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial de 25 de agosto de 2016<sup>7</sup> según la cual la vinculación de docentes bajo la modalidad de prestación de servicios, no desvirtúa el carácter personal de su labor ni mucho menos es ajena al elemento subordinación existente con el servicio público de educación, en razón a que al igual que los docentes empleados públicos (i) se someten permanentemente a las directrices, inspección y vigilancia de las diferentes autoridades educativas, por lo que carecen de autonomía en el ejercicio de sus funciones, (ii) cumplen órdenes por parte de sus superiores jerárquicos y (iii) desarrollan sus funciones durante una jornada laboral de acuerdo con el calendario académico de los establecimientos educativos estatales en los que trabajen, motivo por el cual en virtud de los principios de primacía de la realidad sobre las formalidades e igualdad, los docentes contratistas merecen una protección especial por parte del Estado.*

El Consejo de Estado además que, el pronunciamiento que se efectúe en el proceso ordinario de reconocimiento de la pensión de jubilación con inclusión de tiempos laborados a través de contratos de prestación de servicios puede darse en dos escenarios con connotaciones diferentes:

*(i). La primera, cuando se pretende la declaración de existencia de contrato realidad con todas sus connotaciones laborales y prestacionales, en este caso, debe darse previamente el agotamiento de la vía administrativa y convocar como demandada a la entidad territorial con la cual se suscribieron los contratos a efectos de garantizar el derecho al debido proceso de la entidad responsable y así mismo el total cumplimiento de la sentencia.*

*(ii).- La segunda se presenta en los casos en que únicamente se persigue el cómputo de los periodos laborados a través de contratos de prestación de servicios para el reconocimiento de la pensión de jubilación, escenario en el que es posible que el proceso ordinario se adelante únicamente con la comparecencia de la entidad de previsión. Esto por cuanto el Decreto 1848 de 1969 «Por el cual se reglamenta el Decreto 3135»<sup>11</sup> permite la acumulación de tiempos de servicio con la posibilidad de exigir la cuota parte de las otras entidades oficiales, al indicar que la pensión de jubilación correspondiente se reconocerá y pagará al empleado oficial por la entidad de previsión social a la cual estuvo afiliado al tiempo de cumplir el tiempo de servicios requerido por la ley y que en los casos de acumulación de tiempo de servicios la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquellas.*

---

<sup>7</sup> Ver sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del consejero Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, de 25 de agosto de 2016, Rad.: 23001233300020130026001 (00882015).

Adicionalmente, en materia de aportes pensionales, la aludida sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016<sup>8</sup>, precisó que, frente a los aportes para pensión no opera el fenómeno de prescripción, en atención a la condición periódica del derecho pensional que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales. Así las cosas, precisó:

*«[...] En este orden de ideas, las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA)<sup>30</sup>, y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo.*

*Consecuentemente, tampoco es exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables (condición que prevé el numeral 1 del artículo 161 del CPACA para requerir tal trámite<sup>31</sup>), en armonía con el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial».*

Bajo tal entendimiento, es procedente el computo de los tiempos laborados por contratos de prestación de servicios únicamente para efectos pensionales, por cuanto frente a los aportes pensionales no opera la prescripción, ni la caducidad, y además, por cuanto la entidad o empresa a cuyo cargo se encuentra el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que legalmente les corresponda.

Así las cosas, de acuerdo con la reciente tesis planteada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, y en tratándose de docentes oficiales, resulta procedente contabilizar el tiempo durante el cual estos prestaron sus servicios al Estado bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación.

---

<sup>8</sup> Proceso radicado 23001233300020130026001 (00882015).

Descendiendo al caso bajo estudio encuentra la Sala Primera de Decisión de conformidad con el acervo probatorio relacionado en líneas anteriores, se encuentra demostrado que, el demandante nació el 27 de septiembre de 1960, razón por la cual cumplió 55 años el 27 de septiembre de 2015, acreditando de esta forma el requisito de edad para efectos pensionales.

Así mismo, se reconoció mediante sentencia judicial que, entre la actora y la secretaría de educación del Departamento de Caldas, existió una verdadera relación laboral, en desarrollo de contratos de prestación de servicios anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, por lo tanto, tiene derecho a que su pensión se reconozca con el régimen de pensión ordinaria de jubilación de los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 91 de 1989 en concordancia con la Ley 33 de 1985.

Lo anterior, por cuanto acreditó haber prestado sus servicios como docente con el departamento de Caldas, desde el 13 de agosto de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2003, es decir, por espacio de 4 años, 4 meses y 18 días; conforme a las ordenes 624 del 13 de agosto de 1999, 543 del 17 de abril de 2000, 361 del 29 de enero de 2001, 460 del 04 de febrero de 2002 y 163 del 27 de enero de 2003, con base en las cuales el Tribunal Administrativo de Caldas en sentencia del 15 de agosto de 2013, declaró que existió una relación laboral entre el departamento de Caldas y la demandante en la prestación del servicio docente.

Adicionalmente, de la información consignada en el Formato Único para la expedición de certificado de Historia Laboral 27 de agosto de 2020 expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se desprende que la demandante fue nombrada como docente de primaria 00055 del 23 de febrero de 2004, tomando posesión el 01 de marzo de 2004, encontrándose activa para la fecha de expedición del mismo, 27 de agosto de 2020, es decir, acredita un tiempo de servicio de 16 años. Es decir que la actora para el 27 de agosto de 2020 tenía un total de tiempo de servicios, contabilizando el prestado por contrato de prestación de servicios y el nombramiento, de 21 años y 14 días.

En ese orden de ideas, de acuerdo con la línea jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación citada en párrafos que anteceden, a la demandante le son aplicables las siguientes reglas, en virtud del régimen pensional previsto en las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985:

- Edad: 55 años

- Tiempo de servicios: 20 años
- Tasa de remplazo: 75%

Así, la demandante cumplió los requisitos para acceder a la pensión el 13 de agosto de 2019, fecha en la cual cumplió 20 años de servicios docente y contaba con más de 55 años de edad, toda vez que nació el 27 de septiembre de 1960 y laboró desde el 13 de agosto de 1999.

Ahora bien, en cuanto al ingreso base de liquidación, deben tenerse en cuenta: i) el período del último año de servicio docente y ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, que son: *"asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio"*.

En consecuencia, se declarará la nulidad de la Resolución nro. 4653-6 del 16 de septiembre de 2021 y en su lugar se ordenará el reconocimiento pensional con base en el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio anterior a la adquisición del status pensional, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 62 de 1985, con efectividad a partir del 13 de agosto de 2019, fecha de adquisición del estatus pensional.

Las sumas que debe cancelar la entidad serán ajustadas con sujeción a la siguiente fórmula:

$$VP = VH \frac{\text{Ind. F.}}{\text{Ind. I.}}$$

Dónde:

VP = Suma actualizada

VH = Suma a actualizar

Ind. F. = Índice de precios al consumidor vigente a la fecha de la sentencia.

Ind. I. = Índice de precios al consumidor vigente en cada uno de los meses en los que se causa el derecho.

Se aclara que, por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, conforme el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno

de ellos.

### **Prescripción**

En el presente asunto no operó la prescripción de las mesadas causadas a partir del 14 de agosto de 2019, teniendo en cuenta que: (i) el demandante interrumpió la prescripción con la reclamación presentada 24 de agosto de 2021, siendo presentada la demanda el 26 de noviembre de 2021.

### **Costas**

En el presente, conforme al artículo 188 del CPAVCA, se condenará en costas a la parte demandada, conforme al criterio objetivo valorativo, en atención a que la demandante se vio en la necesidad de asumir el pago de honorarios, de gastos procesales, y de todos los gastos que se generan con un proceso judicial, al habersele negado injustamente el reconocimiento de su pensión.

Las agencias en derecho se tasan en un valor de \$2.500.000, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, a favor de la parte demandante y a cargo del FNPSM.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de nulidad de la Resolución nro. 4653-6 del 16 de septiembre de 2021 por medio de la cual se negó el reconocimiento de la pensión de jubilación a favor de la señora Martha Inés Ramírez Arena.

### **En consecuencia**

A título de restablecimiento del derecho se ordena al FNPSM reconocer la pensión de jubilación a favor de la señora Martha Inés Ramírez Inés con base en el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio, en concordancia con lo dispuesto por la Ley

62 de 1985, con efectividad a partir del 13 de agosto de 2019, fecha de adquisición del estatus pensional.

Los valores a pagar deberán ser reajustados conforme a la fórmula señalada en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** La demandada deberá dar cumplimiento de la sentencia en los términos señalados en el artículo 192 del CPACA.

**TERCERO: CONDENAR EN COSTAS** a cargo del FNPSM liquídense por secretaría una vez ejecutoriada la presente. Fíjense agencias en derecho en la suma de \$2.500.000.00 a favor de la parte demandante.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada el 15 de junio de 2023, conforme acta nro.029 de la misma fecha.



**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

**Magistrado Ponente**



**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**

**Magistrado**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 102 del 16 de Junio de 2023.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-006-2021-00226-02</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>NORALBA TABARES SERNA</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y EL MUNICIPIO DE MANIZALES</b>

Procede la Sala Primera de Decisión el Tribunal Administrativo de Caldas, conforme al artículo 18 de la Ley 446 de 1998, a dictar sentencia de segunda instancia con ocasión al recurso de apelación interpuesto por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio contra el fallo que accedió a pretensiones, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el día 29 de marzo de 2022.

**PRETENSIONES**

1. Que se declare la nulidad del acto administrativo presunto surgido con ocasión de la no respuesta a la petición de fecha 24 de noviembre de 2020, que solicitaba el reconocimiento y pago de la sanción por establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de su salario por cada día de retardo, contados a partir del vencimiento de los 70 días hábiles desde la fecha de radicación de la solicitud de cesantías, o a partir del día siguiente de la ejecutoria por renuncia de términos de notificación del acto administrativo de reconocimiento, siempre y cuando ocurra antes del día hábil 70, y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la prestación.

2. Declarar que la demandante tiene derecho a que la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el municipio de Manizales, en lo que corresponda, le reconozcan y paguen la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir del día siguiente al vencimiento de los 70 días hábiles desde la fecha de radicación

de la solicitud de cesantías, o a partir del día siguiente de la ejecutoria por renuncia a términos de notificación del acto administrativo de reconocimiento, siempre y cuando ocurra antes del día hábil 70, y cuando se hizo efectivo el pago de la prestación.

A título de restablecimiento del derecho:

1. Condenar a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y al municipio de Manizales, según corresponda, a que reconozcan y paguen a la actora la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 y la Ley 244 de 1995 y parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir del día siguiente al vencimiento de los 70 días hábiles desde la fecha de radicación de la solicitud de cesantías, o a partir del día siguiente de la ejecutoria por renuncia a términos de notificación del acto administrativo de reconocimiento, siempre y cuando ocurra antes del día hábil 70, y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la prestación.

2. Condenar a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y al municipio de Manizales a que den cumplimiento en lo que corresponda al fallo, en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

3. Condenar a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y al municipio de Manizales en los términos del artículo 188 del CPACA, en lo que corresponda.

### **HECHOS**

✓ Señala que la demandante en su calidad de docente, solicitó el día 5 de septiembre de 2019 a la entidad territorial, el reconocimiento y pago de la cesantía a que tenía derecho.

✓ Que las cesantías fueron reconocidas mediante Resolución nro. 00674 del 1º de octubre de 2019, y canceladas el 16 de enero de 2020, por medio de entidad bancaria.

✓ Mediante derecho de petición se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción por mora a la entidad demandada; solicitud que no fue resuelta por la accionada.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Consideró que el acto administrativo cuya nulidad se pretende infringe los artículos 5, 9 y 15 de la Ley 91 de 1989; los artículos 1 y 2 de Ley 244 de 1995; los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006; el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019.

Manifestó que el pago de las cesantías de los docentes afiliados al fondo siempre ha estado menoscabando las disposiciones que regulan la materia, y en virtud de esta circunstancia fueron expedidas, de manera progresiva, la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, mediante las cuales se reguló la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas estableciendo un término perentorio para el reconocimiento, 15 días después de radicada la solicitud para la expedición del acto administrativo, y 45 días para proceder al pago, después de expedido el acto administrativo de reconocimiento.

Que, a pesar de lo anterior, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio cancela por fuera de esos términos las cesantías, lo que genera que se haga acreedora de una sanción establecida en la ley equivalente a un día de salario por cada día de retardo, posterior a los 65 días siguientes a la radicación de la petición hasta cuando se efectúe el pago, acorde lo consagrado en la Ley 1071 de 2006, norma aplicable a los docentes.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO:** comenzó por oponerse a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, al argumentar que las mismas no tiene vocación de prosperidad. En cuanto a los hechos adujo que unos eran ciertos según los anexos de la demanda; que otros no eran hechos; y que otros no eran verdaderos.

En su defensa, citó la Ley 1955 de 2019, parágrafo del artículo 57, que consagra la responsabilidad de la entidad territorial en el pago de la sanción moratoria.

Sobre la condena en costas explicó que la misma no es objetiva sino que es deber del juez atender al principio de buena fe del que goza la entidad respecto a sus actuaciones procesales.

Como excepciones propuso las que denominó:

- **Ineptitud de la demanda por falta de integración del litisconsorcio necesario:** adujo que en este caso debió demandarse a la secretaría de Educación de la entidad territorial encargada de la expedición y notificación del acto administrativo de reconocimiento de cesantías y sobre quien recae la responsabilidad por mora en el pago de la prestación social al no haber expedido el acto administrativo dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud.

Hizo alusión al artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 para resaltar la responsabilidad que puede tener el ente territorial en la tardanza en el trámite de reconocimiento de las cesantías.

- **Prescripción extintiva:** mencionó que podría pasar que en ocasiones la administración incurre en mora en la consignación de cesantías no solo por días o meses sino años, que podrían superar los tres años, en consecuencia, el empleador podría cobrar la sanción moratoria por un término superior al de la prescripción misma, lo cual haría incurrir a la entidad en cargas adicionales a las que impuso el legislador con la sanción.

- **Cobro de lo no debido de la sanción moratoria:** de conformidad con el párrafo transitorio del artículo 57 de la Ley 1955 de 25 de 2019, en el caso concreto el pago de la sanción moratoria es compartida ya que la entidad territorial será responsable en aquellos eventos en los que el desembolso extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- **Pago de la sanción moratoria mixta:** en dado caso lo procedente sería cancelar sanción respecto del año 2019, teniendo en cuenta el párrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019.

- **Improcedencia de la indexación:** resaltó que la sanción moratoria no es objeto de indexación, situación que ha sido decantada por el Consejo de Estado.

- **Compensación:** de cualquier suma de dinero que resulte probada en el proceso a favor del demandante, y que haya sido pagada por la entidad.

- **Sostenibilidad financiera:** conforme con el Acto Legislativo 03 de 2011 el Estado fortaleció la normatividad referente al principio del equilibrio financiero consagrado en el

artículo 48 de la Constitución Política, debido a que obligó a todos los órganos y ramas del poder público a orientar sus actividades dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

- **Genérica:** solicitó se declare cualquier otra excepción que se encuentre probada en el proceso.

**MUNICIPIO DE MANIZALES:** manifestó que se opone a todas y cada una de las pretensiones incoadas por la parte actora; y seguidamente se pronunció sobre los hechos de la demanda.

Como excepciones propuso las que denominó:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva y cobro de lo no debido al municipio de Manizales:** resaltó que quien tiene la carga de reconocer y pagar las cesantías es la Nación – Ministerio de Educación, así como la sanción moratoria que sobre su pago extemporáneo recaig, tal como lo dispone el Decreto 1075 de 2015, modificado por el Decreto 1272 de 2018.

Así las cosas, la entidad territorial carece de legitimación en la causa por pasiva en la presente litis al no ser la llamada a satisfacer las pretensiones de pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006 que reclama la demandante, ya que no incumplió los términos que le corresponde observar dentro del trámite de reconocimiento de cesantías conforme al marco jurídico, y finalmente en virtud de los precedentes judiciales y sentencias de unificación de la jurisdicción contencioso administrativa.

- **Genérica:** la que se encontrare probada en el proceso.

### **FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales mediante sentencia del 29 de marzo de 2022, accedió a pretensiones tras plantearse como problema jurídico determinar si, tenía derecho la parte demandante a que se le reconociera y pagara la sanción moratoria contemplada en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006 por concepto del pago inoportuno de cesantías; y en caso afirmativo, si correspondía al ente territorial el pago de la sanción moratoria por la demora en la radicación o entrega de la solicitud de

pago ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019.

En primer lugar, relacionó el material probatorio, y seguidamente analizó la configuración del acto ficto derivado del silencio administrativo negativo en que incurrió tanto el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio como el municipio de Manizales al no dar respuesta a las peticiones presentadas los días 24 de noviembre de 2020 y 24 de marzo de 2021.

En cuanto a la sanción moratoria, referenció la Ley 244 de 1995, así como la Ley 1071 de 2006, para resaltar que los términos de reconocimiento y pago de las cesantías son perentorios; por tanto, la administración dispone de un plazo legal definido para la cancelación de esta prestación a los servidores públicos, que, de excederse, obligaría a pagar la sanción por mora consistente en un día de salario por cada día de retardo, lo que aplica para el caso de cesantías tanto definitivas como parciales.

Seguidamente, hizo alusión a pronunciamiento del Consejo de Estado, sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, para afirmar que no solo se ha mantenido el criterio de conceder la sanción moratoria por pago tardío de cesantías, sino que ha precisado los posibles eventos en que esta se presenta. En este sentido, ha identificado cómo se debe contar la mora dependiendo de si la petición a la administración ha obtenido respuesta o no, de si este ha sido notificado en término a su destinatario y de la forma en que se ha presentado la notificación.

Finalmente, hizo alusión a la Ley 1955 de 2019, artículo 57, parágrafo, que reguló lo relativo al pago de la sanción moratoria a cargo del ente territorial en aquellos casos en los que el pago extemporáneo se haya generado por un incumplimiento en los plazos para la radicación o entrega de la solicitud de pago.

Al descender al caso concreto, resaltó que está acreditado que la señora demandante solicitó el 5 de septiembre de 2019 el reconocimiento y pago de una cesantía parcial; solicitud que fue atendida mediante la Resolución nro. 674 del 1º de octubre de 2019 expedida por la secretaría de Educación del ente territorial en nombre y representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconociendo y ordenando el pago de cesantías que tuvo lugar el 16 de enero de 2020.

De lo anterior, concluyó que no fue superado el tiempo previsto en la ley para proferir el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías solicitadas; y que debía contabilizarse además 55 días hábiles (10 días de ejecutoria y 45 días) para el pago, lo que daba como fecha máxima para el desembolso el día 17 de diciembre de 2019, pero se verificaba que el mismo se realizó el 16 de enero de 2020, lo que permitía inferir que se había incurrido en mora desde el 18 de diciembre de 2019 al 15 de enero de 2020.

Hizo mención, además, a que el acto administrativo se notificó de manera personal el día 3 de octubre de 2019, y que en ese acto se renunció a términos, razón por la cual con oficio de esa misma fecha, recibido el 7 de octubre de 2019, se remitió el acto administrativo para pago, es decir, dentro del término previsto en el Decreto 2831 de 2005, esto es, 3 días siguientes a la firmeza, lo que a su juicio denotaba que no era aplicable el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, afirmando que el pago total de la sanción moratoria estaba a cargo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Finalmente, sobre la prescripción, explicó que, la sanción cuyo pago se ordenaba se causó a partir del 18 de diciembre del 2019, las solicitudes de pago de la sanción moratoria fueron radicadas por la parte accionante ante las entidades accionadas los días 24 de noviembre de 2020 y 24 de marzo de 2021, y la demanda fue presentada el 28 de septiembre de 2021, es decir, que ni entre la fecha de causación de la sanción y la fecha de la reclamación administrativa, ni entre esta y la fecha de presentación de la demanda, había transcurrido el término trienal requerido para estructurar la prescripción.

Se plasmó en la parte resolutive:

*PRIMERO: DECLÁRASE LA EXISTENCIA del acto administrativo ficto generado con ocasión de las peticiones radicadas por el accionante el 24 de noviembre de 2020 y 24 de marzo de 2021, actos mediante los cuales se negó el reconocimiento de la sanción por pago extemporáneo de cesantías a la señora NORALBA TABAREZ SERNA.*

*SEGUNDO: DECLÁRASE probada la excepción de "FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA Y COBRO DE NO LO DEBIDO AL MUNICIPIO DE MANIZALES" propuesta por el Municipio de Manizales, en consecuencia, DESVINCÚLASE al ente territorial del presente asunto.*

*TERCERO: ORDÉNASE a la NACIÓN –MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO pagar a favor de la señora NORALBA TABARES SERNA, identificada con la*

*cédula de ciudadanía número 24.322.313, las sumas correspondientes a la sanción moratoria prevista en el artículo 5º de la Ley 1071 de 2006, causada desde el día 18 de diciembre de 2019 al 15 de enero de 2020. La cual será cancelada en la forma prevista en la parte considerativa de esta sentencia.*

*CUARTO: ORDÉNASE a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA, previniéndose a la parte accionante sobre la carga prevista en el inciso segundo de la citada disposición normativa.*

*QUINTO: CONDÉNASE EN COSTAS a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y a favor de la parte actora, cuya liquidación se hará en la forma dispuesta en el artículo 366 del Código General del Proceso. FÍJASE por concepto de agencias en derecho, también a cargo de esa entidad y a favor de la accionante, la suma de CIENTO CINCUENTA Y OCHO mil pesos (\$158.000.00).*

#### **RECURSO DE APELACIÓN DE LA SENTENCIA.**

La Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio apeló la sentencia mediante memorial que reposa en el archivo #27 del expediente digital de primera instancia.

Adujo que, de acuerdo a los hechos, pretensiones y pruebas, la fecha en que el docente presentó solicitud de cesantías fue el 5 de septiembre de 2019, lo que significa que los 70 días para el pago vencieron el 17 de diciembre de 2019, y la mora empezó a causarse el 18 de diciembre de 2019 hasta cuando estuvieron disponibles los dineros, 16 de enero de 2020.

Que de acuerdo con la Ley 1955 de 2019, párrafo transitorio del artículo 57, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales no es el llamado a pagar la sanción causada a partir del 1 de enero de 2020, ya que este debió ser condenado a reconocer solo la sanción moratoria desde el 18 de diciembre de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019; y a partir del 1 de enero hasta el 16 de enero de 2020 es otra la entidad que debe ser condenada al reconocimiento y pago, por expresa prohibición del Plan Nacional de Desarrollo.

Destacó que el juzgado no tuvo en cuenta el cobro indebido de la sanción moratoria extendida en el año 2020, toda vez que, en el caso concreto el pago de la sanción moratoria es compartida; la entidad territorial será responsable en aquellos eventos en los que el

pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Y que tampoco se tuvo en cuenta la falta de legitimación en la causa por pasiva para el pago de la sanción moratoria extendida en el 2020.

Solicitó entonces, revocar la sentencia de primera instancia y exonerar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio al pago de la sanción moratoria extendida en el año 2020, y no imponer condena en costas y agencias en derecho en segunda instancia.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

Dentro del término establecido en los numerales 4 y 6 del artículo 247 del CPACA, las partes no se pronunciaron sobre el recurso de apelación.

### **CONSIDERACIONES.**

La Sala no observa irregularidades procedimentales que conlleven a decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí actuado, y procederá en consecuencia a fallar de fondo el proceso.

#### **Problema jurídico**

¿En el caso bajo estudio, a partir de qué fecha y hasta cuando se causó la sanción por mora en el pago de cesantías, y a qué entidad le corresponde su reconocimiento y pago?

#### **Lo probado**

- Mediante la Resolución nro. 674 del 1 de octubre de 2019 se reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial a favor de la señora Noralba Tabares Serna, en virtud de la petición radicada el 5 de septiembre de 2019. Acto administrativo que se notificó el 3 de octubre de 2019, renunciándose a términos por parte del notificado.
- Conforme a certificación expedida por la Fiduprevisora, el dinero por concepto de cesantías se puso a disposición el 16 de enero de 2020.

- El 24 de noviembre de 2020 y el 24 de marzo de 2021 se solicitó el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.
- Con oficio SE-FPSM 1242 del 3 de octubre del 2019 se realizó la remisión del expediente de la señora Noralba Tabares Serna a la Fiduprevisora para la revisión y tramite de pago.
- Según hoja de revisión, se relaciona como fecha de radicación de la solicitud de cesantías parciales el 5 de septiembre de 2019; fecha de recibido para estudio el 7 de octubre de la misma anualidad; y fecha de estudio el 20 de diciembre de 2019.

### **Primer Problema Jurídico**

¿En el caso bajo estudio, a partir de que fecha y hasta cuando se causó la sanción por mora en el pago de cesantías, y a qué entidad le corresponde su reconocimiento y pago?

**Tesis: la Sala defenderá la tesis que en este caso se excedieron los 70 días hábiles que tenía la entidad para reconocer y pagar las cesantías, lo que origina una sanción moratoria que se extiende entre el 18 de diciembre de 2019 y el 15 de enero de 2020; Y que la misma se encuentra a cargo del municipio de Manizales y de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo con el parágrafo del artículo 57 de la de la Ley 1955 de 2019.**

Para el Tribunal Administrativo de Caldas resulta importante indicar que conforme a la sentencia de unificación **CE-SUJ-SII-012-2018<sup>1</sup>**, relacionada con el pago tardío de cesantías parciales o definitivas, se tendrán en cuenta los siguientes parámetros para el análisis del caso:

*193. En tal virtud, la Sala dicta las siguientes reglas jurisprudenciales:*

**3.5.1 *Unificar jurisprudencia*** en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el **docente oficial**, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.

**3.5.2 *Sentar jurisprudencia*** precisando que cuando el acto que reconoce las cesantías se expide por fuera del término de ley, o

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda<sup>1</sup> ; Sentencia de unificación por Importancia jurídica; Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018; SUJ-012-S2; Bogotá D.C., 18 de julio de 2018; 73001-23-33-000-2014-00580-01-4961-2015

*cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.*

*194. Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuándo corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley<sup>2</sup> para que la entidad intentara notificarlo personalmente, esto es, 5 días para citar al peticionario a recibir la notificación, 5 días para esperar que compareciera, 1 para entregarle el aviso, y 1 más para perfeccionar el enteramiento por este medio. De igual modo, que cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto de reconocimiento adquiere firmeza a partir del día que así lo manifieste. En ninguno de estos casos, los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria.*

*195. De otro lado, también se **sienta jurisprudencia** precisando que cuando se interpone el recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se notifique el acto que lo resuelva. Si el recurso no es resuelto, los 45 días para el pago de la cesantía, correrán pasados 15 días de interpuesto.*

*3.5.3 **Sentar jurisprudencia** señalando que, tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo.*

*3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.*

Ahora, en la misma sentencia mencionada, el Máximo Tribunal Administrativo condensó en un cuadro la siguiente explicación en torno a la manera de computar la sanción moratoria de acuerdo a unas hipótesis:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
ACTO ESCRITO EXTEMPORANEO (después de 15 días)	Aplica pero no se tiene en cuenta para el cómputo del	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición

<sup>2</sup> Artículos 68 y 69 CPACA.

	<b>término de pago</b>			
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Personal	10 días, posteriores a la notificación	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la notificación
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Electrónica	10 días, posteriores a certificación de acceso al acto	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la notificación
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Aviso	10 días, posteriores al siguiente de entrega del aviso	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la entrega del aviso
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Sin notificar o notificado fuera de término	10 días, posteriores al intento de notificación personal <sup>3</sup>	45 días posteriores a la ejecutoria	67 días posteriores a la expedición del acto
ACTO ESCRITO	Renunció	Renunció	45 días después de la renuncia	45 días desde la renuncia
ACTO ESCRITO	Interpuso recurso	Adquirida, después de notificado el acto que lo resuelve	45 días, a partir del siguiente a la ejecutoria	46 días desde la notificación del acto que resuelve recurso
ACTO ESCRITO, RECURSO SIN RESOLVER	Interpuso recurso	Adquirida, después de 15 días de interpuesto el recurso	45 días, a partir del siguiente a la ejecutoria	61 días desde la interposición del recurso

En consonancia con la anterior providencia, debe esta Sala poner de presente que en este caso la solicitud de reconocimiento de las cesantías parciales se realizó el 5 de septiembre de 2019, emitiéndose la resolución el 1º de octubre de 2019. El acto administrativo se notificó personalmente el 3 de octubre de 2019, renunciándose a términos de ejecutoria.

El oficio SE-FPSM 1242 del 3 de octubre de 2019 indica que se envía acto administrativo para su revisión y tramite de pago, y reposa documento que se denomina "hoja de revisión" en el cual se consigna que fue recibido el 7 de octubre de 2019. El pago se realizó el 16 de enero de 2020.

Lo anterior, se resume en el siguiente cuadro:

Solicitud de cesantías	5/09/2019
Plazo para proferir acto administrativo	26/09/2019

<sup>3</sup> Se consideran los supuestos de los artículos 68 y 69 del CPACA según los cuales, la entidad tuvo 5 días para citar al peticionario a recibir notificación personal, 5 días más para que comparezca, 1 día para entregarle el aviso, y 1 día para perfeccionar la notificación por este medio. Estas diligencias totalizan 12 días.

Resolución de reconocimiento	1/10/2019
Notificación	Personal 3/10/2019 – renunció a términos
Ejecutoria	3/10/2019
Envío al Fondo de Prestaciones Sociales	7/10/2019
Plazo para pago	17/12/2019
Pago	16/01/2020
Período causado de la mora	18/12/2019 al 15/01/2020

De acuerdo a lo anterior, se advierte que el acto administrativo fue emitido de manera extemporánea por el ente territorial, contrario a lo afirmando en la sentencia de primera instancia, ya que se profirió el 1° de octubre, cuando el plazo de 15 días, luego de radicada la petición, vencía el 26 de septiembre. Y, además, el pago se efectuó fuera del plazo de 45 días hábiles siguientes a la ejecutoria, la cual se da 10 días después de cumplidos los 15 para expedir el acto. En tal sentido, la fecha límite para pagar era hasta el 17 de diciembre de 2019, pero el dinero se puso a disposición el 16 de enero de 2020.

Se infiere que, entre el 18 de diciembre de 2019, inclusive, y el 15 de enero de 2020, inclusive, se hizo exigible la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, se insiste, corolario del pago tardío de la cesantía definitiva reclamada, tal como lo declaró el *a quo*.

El Fondo de Prestaciones expuso en el recurso de apelación que de conformidad con el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, en el caso concreto el pago de la sanción moratoria es compartida, ya que la entidad territorial será responsable en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías, y en tal sentido el Fondo solo sería responsable desde el 19 de diciembre de 2019 al 31 de diciembre de ese mismo año.

Conforme a lo establecido en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, antes transcrito, que establece "***La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaria de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las***

*cesantías*”, es claro tal, y como lo establece la jurisprudencia en cita, que la resolución de reconocimiento debe ser enviada de manera inmediata a su ejecutoria, es decir, a más tardar al día siguiente, no resultando proporcionado que la entidad territorial se tome más tiempo para ello, más aún cuando el plazo para la cancelación de las cesantías empieza a correr desde la ejecutoria de la resolución de reconocimiento.

Al revisar la sentencia de primera instancia se encuentra que el juez se apoyó en el Decreto 2831 de 2015 para aducir que el ente territorial tenía 3 días para enviar el acto administrativo de reconocimiento para pago, ya que esta norma dispone en su artículo 3 lo siguiente:

**ARTÍCULO 3º.** *Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, será efectuada a través de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, o la dependencia que haga sus veces.*

*Para tal efecto, la secretaría de educación de la entidad territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente, deberá:*

(...)

*5. Remitir, a la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, copia de los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones sociales a cargo de este, junto con la respectiva constancia de ejecutoria para efectos de pago y dentro de los tres días siguientes a que estos se encuentren en firme.*

Concluyó entonces la sentencia de primera instancia, que estaba probado en el expediente que una vez se expidió el acto administrativo 674 del 1º de octubre de 2019 por parte del municipio de Manizales en representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la notificación personal se realizó el 3 de octubre de la misma anualidad a la accionante, momento en el cual renunció a términos, razón por la cual, de acuerdo con el oficio SE-FPSM 1242 del 3 de octubre de 2019, recibido el 7 de octubre de la misma anualidad, era claro que la remisión se llevó a cabo dentro del término previsto en el Decreto 2831 de 2005 artículo 3, esto es, tres días siguientes a la firmeza del acto que le reconoció las cesantías a la docente.

Pese al anterior análisis, la Sala se aparta del mismo por las razones expuestas en la sentencia

de unificación<sup>4</sup> del 18 de julio de 2018 que precisó:

*126. En criterio de la Corte, que esta Sala también comparte, el establecimiento de un nuevo término para el pago de la cesantía para los docentes afiliados al Fomag, es regresivo y modifica además el plazo general de 45 días previsto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1071 de 2006, razón por la cual, no es posible tal previsión para el ordenamiento jurídico.*

*127. En tal virtud, si la nueva ley no podía ampliar los términos para el pago de la cesantía y causación de sanción moratoria de los docentes, con mayor razón una norma reglamentaria tiene vedado igual propósito, como es el decreto que regula el trámite de reconocimiento de prestaciones a cargo del Fomag.*

*128. Así las cosas, la Sala de Sección considera que no hay lugar a la aplicación conjunta del Decreto 2831 de 2005<sup>128</sup> en el trámite del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes, y de la Ley 1071 de 2006<sup>129</sup> para la sanción moratoria en el evento en que la entidad pagadora incumpla el plazo, pues ello desconocería la jerarquía normativa de la ley sobre el reglamento.*

*129. Para esta Sala de Sección es muy importante recalcar esa jerarquía normativa en cuya virtud debe prevalecer el mandato contenido en la Ley 1071 de 2006 en el trámite de las solicitudes de cesantías que promuevan los docentes oficiales; por lo que tanto entes territoriales como el Fomag procurarán su cumplimiento para tales propósitos. Así mismo, el Gobierno Nacional la tendrá en cuenta para si es del caso disponga de una reglamentación acorde con la ley.*

*130. En consecuencia, estima la Sala que el Decreto Reglamentario 2831 de 2005 desconoce la jerarquía normativa de la ley, al establecer trámites y términos diferentes a los previstos en ella para el reconocimiento y pago de la cesantía, que como hemos visto, resultan aplicables al sector docente oficial. Por ende, y a pesar de no ser objeto de este proceso, en desarrollo de la llamada «excepción de ilegalidad», consagrada en el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, la Sala inaplicará para los efectos de la unificación jurisprudencial contenida en esta providencia, la mencionada norma reglamentaria, e instará al Gobierno Nacional a que en futuras reglamentaciones tenga en cuenta los términos y límites prescritos en la ley para la causación de la sanción moratoria por la mora en el pago de las cesantías.*

*131. En este punto es importante resaltar, que la figura de la «excepción de ilegalidad» se circunscribe a la posibilidad que tiene el juez de lo contencioso administrativo de inaplicar, de*

---

<sup>4</sup> Bogotá D. C. dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018) - Rad. No.: 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15)

*oficio o a solicitud de parte, dentro del trámite de una acción o medio de control sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior.*

Así las cosas, el Decreto 2831 de 2005 no puede ser aplicado en el trámite de reconocimiento de las cesantías, en virtud de la excepción de ilegalidad, lo que significa que la resolución de reconocimiento de cesantías debió ser enviada a la Fiduprevisora inmediatamente quede ejecutoriada para así proceder al pago, tal como quedó plasmado en la sentencia de unificación, la cual explicó la manera como se computa el término de los 45 días que tiene el Fondo de Prestaciones para realizar el pago, el cual comienza a continuación de la ejecutoria, lo que denota que la tardanza en el envío de la resolución afecta el tiempo establecido para el pago de las cesantías reconocidas.

En este caso se encuentra probado que el acto administrativo fue proferido de manera extemporánea, y que el día 3 de octubre de 2019 fue notificado a la docente, renunciando a términos. Del mismo 3 de octubre de 2019 data el oficio mediante el cual se remite a la Fiduprevisora el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías identificado con el radicado 2019-CES-796361, el cual según hoja de revisión fue recibido el 7 de octubre de 2019.

Significa lo expuesto que el acto administrativo debió ser enviado el día 4 de octubre de 2019 (viernes), pero esta actuación se llevó a cabo el día 7 de octubre (lunes), es decir, con un día de retraso. Y también se advierte que el pago se efectuó por fuera del término de 45 días hábiles siguientes a la ejecutoria.

Al ser cancelada la cesantía de forma tardía, teniendo en cuenta que la fecha límite para pagar era hasta el 17 de diciembre de 2019, y esto se realizó el 16 de enero de 2020, la sanción moratoria se causó del 18 de diciembre de 2019 y el 15 de enero de 2020, siendo que el municipio debe responder por un día de sanción, y los restantes días deben ser cancelados por el Fondo Nacional de Prestaciones sociales del Magisterio, lo que lleva a que la sentencia de primera instancia tenga que ser modificada en relación con el restablecimiento del derecho, para así acatar el contenido del parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019.

Así las cosas, se ordenará al municipio de Manizales y a la Nación –Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocer y pagar a la demandante la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo por el período

comprendido entre el 18 de diciembre de 2019 al 15 de enero de 2020, correspondiendo al ente territorial un día de mora, y al Fondo de Prestaciones los días restantes.

**Decisión de segunda instancia.**

En el caso concreto el Tribunal considera que se debe modificar el fallo de primera instancia en sus ordinales segundo y tercero, para declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y cobro de lo no debido propuestas por el municipio de Manizales, y que tanto al ente territorial como al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio son responsables de la sanción moratoria causada entre 18 de diciembre de 2019 al 15 de enero de 2020.

En lo demás, se confirmará la sentencia de primera instancia.

**Costas**

En el presente asunto de conformidad con el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, no se condenará en costas en esta instancia, ya que la sentencia de primera instancia será modificada y además no hubo actuación de las partes ante esta Corporación.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: MODIFICAR EL ORDINAL SEGUNDO** de la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el día 29 de marzo de 2022 en el proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **NORALBA TABARES SERNA** contra **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** y el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, según lo plasmado en los considerandos del fallo.

En consecuencia:

**DECLARAR NO PROBADA** la excepción de **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA Y COBRO DE NO LO DEBIDO AL MUNICIPIO DE MANIZALES”** propuesta por el

Municipio de Manizales.

**SEGUNDO: MODIFICAR EL ORDINAL TERCERO** del fallo del 29 de marzo de 2022, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva.

En consecuencia:

**ORDENAR** al **MUNICIPIO DE MANIZALES** y a la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** pagar a favor de la señora **NORALBA TABARES SERNA**, identificada con la cédula de ciudadanía número 24.322.313, las sumas correspondientes a la sanción moratoria prevista en el artículo 5º de la Ley 1071 de 2006, causada desde el día 18 de diciembre de 2019 al 15 de enero de 2020, correspondiendo al ente territorial un día de mora, y a la Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio los días restantes.

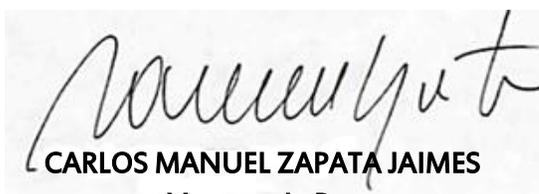
**TERCERO: CONFIRMAR** en lo demás el fallo de primera instancia.

**CUARTO:** sin costas en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

**QUINTO:** ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen. Háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada el 15 de junio de 2023, conforme acta nro. 029 de la misma fecha.



**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado Ponente



**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 102 del 16 de  
Junio de 2023.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-39-004-2022-00086-02</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>LUZ MARINA MOSQUERA MOSQUERA</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y EL DEPARTAMENTO DE CALDAS</b>

Procede la Sala Primera de Decisión el Tribunal Administrativo de Caldas, conforme al artículo 18 de la Ley 446 de 1998, a dictar sentencia de segunda instancia con ocasión al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo que negó pretensiones, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales el día 19 de diciembre de 2022.

**PRETENSIONES**

1. Que se declare la nulidad del acto administrativo identificado como NOM-693 del 12 de octubre de 2021, mediante el cual se negó la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecidas en la Ley 50 de 1990, y el derecho a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías que se encuentra establecida en el artículo 1° de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron pagados superado el término legal, esto es, después del 31 de enero de 2021.
2. Declarar que la demandante tiene derecho a que la Nación – Ministerio de Educación Nacional y la entidad territorial del departamento de Caldas- secretaría de Educación de manera solidaria, le reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, y a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991.

**Condenas:**

1. Condenar a la Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y la entidad territorial del departamento de Caldas - secretaría de Educación, a que le reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, equivalente a un día de su salario por cada día de retardo, contados desde el 15 de febrero del año 2021, fecha en que debió consignarse el valor correspondiente a las cesantías del año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el día en que se efectúe el pago de la prestación.

2. Condenar a la Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la entidad territorial del departamento de Caldas - secretaría de Educación, a que se le reconozca y pague la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superado el término legal, esto es, después del 1 de enero de 2021.

3. Condenar a la Nación-Ministerio de Educación Nacional y a la entidad territorial del departamento de Caldas - secretaría de Educación, al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar, con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria e indemnización por pago extemporáneo de los intereses, referidas en los numerales anteriores, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que debió efectuarse el pago de cada una las anualidades respectivas y de manera independiente conforme hayan sido las cancelaciones y hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 187 del CPACA.

4. Condenar a la Nación-Ministerio de Educación Nacional y a la entidad territorial del departamento de Caldas - secretaría de Educación - al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de las sanciones moratorias reconocidas en esta sentencia, artículo 192 del CPACA.

5. Que se ordene a la Nación-Ministerio de Educación Nacional y a la entidad territorial del departamento de Caldas- secretaría de Educación, dar cumplimiento al fallo que se

dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6. Condenar en costas a la Nación-Ministerio de Educación Nacional y a la entidad territorial - del departamento de Caldas- secretaría de Educación de conformidad con lo estipulado en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por lo dispuesto en el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

### **HECHOS**

- La Ley 91 de 1989 le asignó como competencia al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Con posterioridad a la entrada en vigencia del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, se modificó la ley 91 de 1989, entregándole la responsabilidad del reconocimiento y liquidación de las cesantías a las entidades territoriales y el pago de sus intereses antes del 30 de enero de la anualidad siguiente directamente al docente; y la consignación de las cesantías en el Fondo de Prestaciones Sociales en la cuenta individual dispuesta para cada docente antes del 15 de febrero siguiente.
- Teniendo de presente estas circunstancias, la demandante, por laborar como docente en los servicios educativos estatales al servicio de las entidades demandadas, al igual que la totalidad de los servidores públicos y privados, tiene derecho a que sus intereses a las cesantías sean consignados a más tardar el día 31 de enero del año 2021, y sus cesantías sean canceladas hasta el día 15 de febrero del año 2021, lo cual no ocurrió porque ambos términos fueron superados, lo que genera una sanción moratoria causada desde el 1 de enero de 2021, para el caso de los intereses, y a partir del 16 de febrero de la misma anualidad para las cesantías.
- La demandante solicitó el 29 de septiembre de 2021 la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías y sus intereses a la entidad nominadora, petición que fue resuelta de manera negativa.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Constitución Política, artículos 13 y 53; Ley 91 de 1989, artículo 5 y 15; Ley 50 de 1990, artículo 99; Ley 1955 de 2019, artículo 57; Ley 52 de 1975, artículo 1; Ley 344 de 1996, artículo 13; Ley 432 de 1998, artículo 5; Decreto Nacional 1176 de 1991, artículo 3; Decreto 1582 de 1998, artículos 1 y 2.

Aseguró que el acto administrativo es nulo por infracción de las normas en las que debió fundarse, causal descrita en el artículo 137 del CPACA, aplicable al artículo 138 del mismo cuerpo normativo.

Con fundamento en jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, adujo que las cesantías anualizadas deben liquidarse al 30 de diciembre, pagarse los intereses antes del 30 de enero, y ser consignadas en el Fondo de Prestaciones antes del 15 de febrero de cada año, al igual que el resto de los servidores públicos, al punto que han dispuesto el pago de la sanción establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 cuando advierten que las cesantías no están consignadas a disposición de su destinatario.

Explicó que la teleología de la Ley 91 de 1989 es que las cesantías sean consignadas de manera anualizada en el Fondo de Prestaciones del Magisterio, filosofía que igualmente han prohijado las Leyes 60 de 1993 y 1955 de 2019.

De otro lado, insistió en que al ramo docente les resultan aplicables los mandatos legales que consagran las sanciones por consignación tardía del auxilio de cesantías pues se trata de una hermenéutica menos restrictiva de la Ley 344 de 1996, como lo han expuesto los tribunales de cierre de esta jurisdicción y el constitucional en la sentencia SU-098 de 2018. Además, afirmó que, si a los docentes les fue modificado el régimen de cesantías al anualizado como a los demás empleados del Estado, lo lógico es que también se apliquen las sanciones por consignación tardía, que también operan para el grueso de servidores.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**DEPARTAMENTO DE CALDAS:** se pronunció sobre los hechos indicando de unos que eran verdaderos; que otros eran parcialmente ciertos; y de otros que no lo eran.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones al considerar que la sanción por mora peticionada es inaplicable por cuanto no se encuentra consagrada en la Ley 91 de 1989; además, la misma tampoco estaría bajo su responsabilidad, ya que la entidad cumplió a

cabalidad con todo el trámite que por ley le compete tratándose del reconocimiento y pago de las cesantías docentes.

Propuso las excepciones de:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva:** la entidad a cargo del reconocimiento de las prestaciones docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y su pago corresponde a la fiduciaria La Previsora, contra quienes debió dirigirse la demanda.

- **Buena fe:** atendiendo a que en lo que es de su competencia, siempre ha diligenciado de manera correcta los actos administrativos para el posterior pago de las prestaciones docentes.

- **Inexistencia de la obligación con fundamento en la ley:** reiteró que no tiene obligaciones relacionadas con el pago de las prestaciones de los educadores.

**NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO:** no contestó la demanda.

#### **FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales mediante sentencia del 19 de diciembre de 2022 negó las pretensiones de la demanda, tras plantearse como problemas jurídicos determinar, si tenía derecho la demandante, cuyo régimen de cesantías es anualizado, al reconocimiento y pago de la sanción por mora establecido en la Ley 50 de 1990, y a la indemnización de que trata la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991.

Realizó un análisis del régimen de cesantías, del cual concluyó que, las de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 se rigen por el sistema de retroactividad, al igual que los docentes territoriales nombrados antes del 31 de diciembre de 1996, siempre y cuando conserven el tipo de vinculación; en cambio los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación los rige un sistema anualizado de cesantías sujeto al reconocimiento de intereses.

Sobre el marco jurídico de las cesantías anualizadas, concluyó que, si bien los docentes oficiales son servidores públicos y por ello destinatarios de la sanción moratoria prevista

en la Ley 50 de 1990, lo cierto es que se encuentran dentro un régimen especial de prestaciones sociales previsto en la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003 que creó el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo que conlleva a que la naturaleza de este sea diferente a la de los fondos administradores de cesantías, y por lo tanto, la operatividad en el reconocimiento del auxilio de cesantías tenga diferencias sustanciales.

Resaltó que, aunque la sanción prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 busca garantizar el cumplimiento de la obligación laboral por parte del empleador renuente y así lograr que los recursos estén disponibles a favor del trabajador cuando este los requiera y se cumplan los presupuestos legales para su solicitud o retiro, en el caso concreto quedó sin demostración que las cesantías causadas por el año 2020 no se encontraban dispuestas en la fecha posterior al 6 o 15 de febrero de 2021, en su lugar, encontró el despacho que en los certificados aportados están relacionadas las cesantías año tras año, con la respectiva liquidación de intereses y la fecha de pago de los mismos.

En cuanto a la indemnización por el pago inoportuno de los intereses de las cesantías, con base en la presunción de legalidad del Acuerdo 39 de 1998, manifestó que no es plausible sostener el surgimiento de una obligación secundaria como lo es la sanción por mora establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 o una indemnización como la contemplada en la Ley 52 de 1975, cuando los procedimientos y reconocimientos que se efectúan respecto de las cesantías de los docentes, los particulares y los servidores públicos en general contienen diferencias.

Sumado a ello, precisó que el cumplimiento en el término establecido de los intereses a las cesantías, conforme a las directrices del Acuerdo 039 de 1998, era razón suficiente para negar la solicitud de pago de la indemnización por el pago inoportuno de los intereses a las cesantías.

Se plasmó en la parte resolutive:

*PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA y prósperas las excepciones de INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y BUENA FE propuestas por el DEPARTAMENTO DE CALDAS.*

*SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda promovida dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO por la señora LUZ*

*MARINA MOSQUERA MOSQUERA en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO –DEPARTAMENTO DE CALDAS, de conformidad con lo expuesto en precedencia*

*TERCERO: NO CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante, por lo brevemente considerado.*

### **RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión adoptada en primera instancia, la parte accionante presentó recurso de apelación de forma oportuna, mediante memorial que reposa en el archivo #39 del expediente de primera instancia.

Comenzó por referenciar sentencia del Consejo de Estado del 3 de marzo de 2022, C.P. William Hernández Gómez, Radicado 08001233300020150007501 (2660-2020) mediante la cual resaltó la importancia de la consignación concreta, real y efectiva de las cesantías de los docentes en el Fondo, sin importar si no existe una cuenta individual a nombre del docente, ya que asegura lo importante es la consignación para que la cesantía pueda ser un derecho efectivo, tal y como fue concebido. Además, recalcó que en consonancia con el principio de favorabilidad se debe aplicar la sanción por mora contenida en la Ley 50 de 1990 a los docentes.

En cuanto al régimen especial de las cesantías docentes, señaló que el juzgado explicó que al ser los docentes trabajadores de régimen especial no son sujetos de aplicación del contenido del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, situación que asegura ha sido revaluada por la SU-098 de 2018 de la Corte Constitucional; y que la jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo están direccionadas a la protección de los derechos prestacionales que durante mucho tiempo han sido vulnerados por parte de las entidades públicas a los que se encuentran adscritos, así mismo, que su condición de servidores públicos de la Rama Ejecutiva conlleva que sea viable el reconocimiento de las pretensiones de la demanda.

En cuanto a los intereses de las cesantías, precisó que el régimen especial del docente no es más favorable que el régimen general, pues a los educadores aun pagándoles sobre el acumulado a la tasa DTF, la cual está muy por debajo de la tasa del 12%, que se aplica a los demás trabajadores con régimen anualizado.

Aseguró que, aunque los docentes pertenezcan a un "régimen especial", no implica que las entidades nominadoras y responsables de sus prestaciones sociales se sustraigan de la obligación de consignar los recursos de las cesantías en el Fondo, razón que conlleva a un

Fondo desfinanciado y que siempre presenta déficit, y que para sortear su insolvencia acude a restricciones de periodicidad para el retiro parcial de cesantías en contravía del orden constitucional, como se ha estudiado en el Consejo de Estado en el expediente radicado: 11001-03-25-000-2016-00992-00, donde se estudió la nulidad del inciso primero del artículo 5º del Acuerdo 34 de 1998, cuya sentencia de 24 de octubre de 2019 declaró la nulidad solicitada.

En cuanto a la competencia en el reconocimiento y pago de las cesantías docentes señaló que, la Nación (Ministerio de Educación Nacional) es responsable del reconocimiento de las cesantías en favor de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones, pues es quien tiene la competencia legal para girar los recursos al fondo, es el patrono garante de los docentes de la educación pública para el pago de sus prestaciones.

Aclaró, que hay una diferencia entre reconocimiento y consignación, y en el asunto en concreto se solicita la sanción moratoria por la falta de consignación de las cesantías al fondo del trabajador el 15 de febrero de 2021, pero se habla de reconocimiento cuando el docente realiza un trámite de solicitud de cesantía parcial o definitiva y de los cuales los plazos están estipulado en la Ley 1071 de 2006, que modifica la Ley 244 de 1995, y este pago se hace directamente al trabajador, son 2 asuntos completamente diferentes.

Que en este último el artículo 57 de la Ley 1955 ha modificado la competencia para el reconocimiento en cabeza de la entidad territorial nominadora y es que lo que habilitó esta normativa es la expedición del acto administrativo de reconocimiento de las prestaciones sin aprobación de la Nación, puesto que en este trámite era donde se generaban mayores retrasos en el proceso de cesantías.

En cuanto a la incompatibilidad del régimen especial de cesantías docentes con la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990 y la indemnización de la Ley 52 de 1975, señaló que sus pretensiones basadas en la interpretación unificada de la Corte Constitucional de la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes afiliados al Fondo que tenga su régimen de cesantía anualizado y es que la indemnización contenida en la Ley 52 de 1975 hace parte integral del artículo 99 de la ley 50 de 1990, puesto que así se estableció en el artículo 3 del Decreto Reglamentario 1176 de 1991.

Por lo tanto, que a los docentes que tengan su régimen de cesantías anualizadas no solo les asiste el derecho a que sean consignadas oportunamente las cesantías en el Fondo cada 15 de febrero de cada año, sino también, el pago oportuno de sus intereses máximo a 31 de enero de cada año. Que en el presente asunto queda demostrado que no le fueron consignadas sus cesantías desde hace 30 años, pero se pretende el restablecimiento solo

de las que no fueron consignadas en el 2021, y que corresponde a su trabajo desarrollado como docente en 2020.

Que de acuerdo con la sentencia SU-098 de 2018 de la Corte Constitucional, al no estar incluido en la Ley 91 de 1989 el plazo para esta consignación es aplicable el determinado en la norma general, es decir, antes del 15 de febrero de cada año, como lo estatuye la Ley 50 de 1990.

De acuerdo a lo anterior, señaló que la sentencia de primera instancia desarrolla las siguientes premisas erróneas: - *“En el régimen especial docente no existe la obligación de consignarlas cesantías por parte del ente territorial ni de la Nación (Ministerio de Educación)” – “Existencia de expresa exclusión de aplicación normativa de la Ley 344 de 1996 y consecuentemente de la Ley 50 de 1990 a los docentes”. - Inexistencia de vulneración de los principios igualdad y de favorabilidad y carácter no vinculante de la sentencia SU-098 de 2018 y El régimen especial docente de cesantías no vulnera el derecho a la igualdad ni el principio de favorabilidad”. – “Inexistencia de identidad fáctica con la SU-098 de 2018”. – “Inexistencia de criterio unificado del Consejo de Estado”; “Improcedencia de aplicar la sanción por no consignación de cesantías toda vez que no es posible establecer límite final de la sanción moratoria”. – “Indemnización por falta de pago de intereses a las cesantías del artículo 1 de la Ley 52 de 1975 no es aplicable a los docentes”. – “Las entidades demandadas no incurrieron en mora dado que el Ministerio de Educación Nacional hace el giro de los recursos al FOMAG de los recursos del Sistema General de Participaciones”.*

Concluyó que la decisión de primera instancia debe ser revocada y en su lugar acceder a sus pretensiones, por cuanto las entidades encargadas de consignar los recursos de las cesantías de 2020 al Fondo han excedido los términos legales, y los órganos de cierre tienen una clara postura de la aplicación del contenido del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a favor de los docentes, la cual se encuentra vigente.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

Dentro del término establecido en el numeral 4 del artículo 247 del CPACA, ninguna de las partes se pronunció sobre el recurso de apelación.

### **CONSIDERACIONES**

La Sala no observa irregularidades procedimentales que conlleven a decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí actuado, y procederá en consecuencia a fallar de fondo el proceso.

### **Problema jurídico**

¿Tiene derecho la demandante, en su condición de docente afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

### **Lo probado**

- La demandante es docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme se desprende de la información contenida en el extracto de intereses a las cesantías; reportando que se liquidaron por cesantías de 2020 \$5.096.649, e intereses a las cesantías por \$668.544, estos últimos le fueron consignados el 27/03/2021.
- El 29 de septiembre de 2021 solicitó al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y a la secretaría de Educación territorial el reconocimiento y pago de la sanción por mora, por inoportuna consignación de las cesantías y el pago tardío de los intereses de 2020.
- Mediante Oficio NOM-693 del 12 de octubre de 2021, emitido por la Profesional Universitaria de nómina del departamento de Caldas es negado lo solicitado por la demandante. Para el efecto, se adjuntó oficio enviado por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

### **PRIMER PROBLEMA JURÍDICO**

¿Tiene derecho la demandante, en su condición de docente afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

**Tesis: la Sala defenderá la tesis que a los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio no tienen derecho al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no**

consignación oportuna al Fondo de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, ni a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, ya que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses de 2020 se rigen por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998, que regulan en forma expresa y precisa los aspectos atinentes a la forma y plazo para el pago de las cesantías y los intereses sobre ellas.

### Marco normativo

La Ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se refirió en forma expresa a las cesantías del ramo docente, estableciendo en su artículo 15, ordinal 3 lo siguiente:

***ARTÍCULO 15.** A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*(...)*

#### **3. CESANTÍAS:**

***A.** Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no ha sido modificado en los últimos tres meses, o en caso contrario sobre el salario promedio del último año.*

***B.** Para los docentes que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1º de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período. Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional. (Resaltado de la Sala).*

La Ley 812 de 2003<sup>1</sup>, en su artículo 81, estableció que el régimen prestacional de *“Los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley”*.

El Decreto 3752 de 2003<sup>2</sup>, por el cual se reglamenta el artículo mencionado, establece que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a su entrada en vigencia.

Y en su artículo 1º dispuso la norma anterior que los docentes pertenecientes a las plantas de personal de los entes territoriales deben ser afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, a tal punto que la falta de afiliación acarrea para dichas entidades la responsabilidad sobre las prestaciones sociales de los educadores. Así mismo, estableció que el pago de aquellas prestaciones causadas con posterioridad a la afiliación, así como sus reajustes y sustituciones, corresponde al multicitado Fondo (artículo 2).

En lo que respecta a este proceso, la norma mencionada consagró:

***ARTÍCULO 7º. TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Los aportes que de acuerdo con la Ley 812 de 2003 debe recibir el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y de los recursos que aporte adicionalmente la Nación en los términos de la Ley 812 de 2003, para lo cual las entidades territoriales deberán reportar a la fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, la información indicada en el artículo 8º del presente decreto.***

***ARTÍCULO 8º. REPORTE DE INFORMACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Las entidades territoriales que administren plantas de personal docente pagadas con recursos del Sistema General de Participaciones y/o con recursos propios, reportarán a la sociedad fiduciaria que administre los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, copia de la nómina de los docentes activos afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; igualmente, reportarán dentro del mismo período las novedades de personal que se hayan producido durante el mes inmediatamente anterior.***

---

<sup>1</sup> Por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2003- 2006

<sup>2</sup> “Por el cual se reglamentan los artículos 81 parcial de la Ley 812 de 2003, 18 parcial de la Ley 715 de 2001 y la Ley 91 de 1989 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones

*Los reportes mensuales se realizarán de acuerdo con los formatos físicos o electrónicos establecidos por la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

**Parágrafo 1°.** *El reporte de personal no perteneciente a las plantas de personal del respectivo ente territorial acarreará las sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias y penales a que haya lugar.*

**Parágrafo 2°.** *Sin perjuicio de lo anterior, los aportes realizados por concepto de tales personas no generarán derechos prestacionales a su favor y a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y serán reintegrados a la entidad territorial, previo cruce de cuentas con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el cual será realizado por la sociedad fiduciaria encargada del manejo de sus recursos.*

**ARTÍCULO 9°. MONTO TOTAL DE APORTES AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.** *La sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con base en la información definida en el artículo 8° del presente decreto, proyectará para la siguiente vigencia fiscal el monto correspondiente a los aportes previstos en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y en el numeral 4 del artículo 8° de la Ley 91 de 1989. Esta proyección será reportada a los entes territoriales a más tardar el 15 de abril de cada año.*

*El cálculo del valor de nómina proyectado, con el cual se establecen los aportes de ley, se obtendrá de acuerdo con el ingreso base de cotización de los docentes y según el grado en el escalafón en el que fueron reportados; los incrementos salariales decretados por el Gobierno Nacional y; un incremento por el impacto de los ascensos en el escalafón, según los criterios definidos en la Ley 715 de 2001. Dicha información será generada por la sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo, discriminada por entidad territorial y por concepto.*

**Parágrafo 1°.** *La entidad territorial, en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha de recibo del valor proyectado, deberá presentar las observaciones a que haya lugar, ante la sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo, reportando la información que sustente esta situación. En los eventos en que el ente territorial no dé respuesta dentro del plazo estipulado, se dará aplicación a lo previsto en el artículo siguiente.*

**Parágrafo 2°.** *Hasta tanto se disponga de la información reportada por los entes territoriales, el cálculo para determinar el valor a girar por concepto de aportes de ley se realizará con base en la información que de cada ente territorial reposa en la sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y las novedades reportadas. En el caso de los denominados docentes Nacionales y Nacionalizados se tomará como base de cálculo la información reportada al Ministerio de Educación Nacional y a la sociedad fiduciaria que administre los recursos del Fondo.*

**ARTÍCULO 10. GIRO DE LOS APORTES.** *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con cargo a la participación para educación de las entidades territoriales en el Sistema General de*

*Participaciones, girará directamente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, descontados del giro mensual, en las fechas previstas en la Ley 715 de 2001, los aportes proyectados conforme al artículo anterior de acuerdo con el programa anual de caja PAC, el cual se incorporará en el presupuesto de las entidades territoriales sin situación de fondos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará el valor de los giros efectuados, discriminando por entidad territorial y por concepto, a la sociedad fiduciaria que administra los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para los aportes por concepto de salud deberá tenerse en cuenta en lo pertinente el Decreto 2019 de 2000.*

**ARTÍCULO 11. AJUSTE DE CUANTÍAS.** *Con base en las novedades de personal de la planta docente reportadas por las entidades territoriales, la sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año, solicitará el ajuste de las cuantías que debe girar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para cubrir los aportes de ley a cargo de las entidades territoriales y de los afiliados al Fondo, de tal manera que con cargo a la misma vigencia fiscal y a más tardar en el mes de enero del año siguiente, se cubra y gire el total de aportes a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público le informará a la entidad territorial de los ajustes pertinentes.*

**Parágrafo 1º.** *En todo caso la entidad territorial es responsable de verificar el pago de los aportes. De no efectuarse el descuento, o ser este insuficiente para cubrir la obligación de la entidad territorial, esta deberá adelantar las acciones necesarias para atender dicha obligación dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes.*

De acuerdo con lo anterior, efectivamente no existe una "consignación de cesantías en una cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía" como lo señala el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, si no un giro de recursos por parte del Ministerio de Hacienda al Fondo, dirigidos a una caja común destinada a atender el pago de las prestaciones de los docentes. Al respecto, la Ley 1955 de 2019, señala:

**ARTÍCULO 57. EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.** *Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

(...)

*Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades*

*Territoriales - FONPET. En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros...".*

Finalmente, el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio profirió el Acuerdo nro. 39 de 1998 *"Por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio"*, en el cual establece lo siguiente:

**ARTICULO CUATRO:** *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio realizará el pago de los intereses en el mes de marzo, a los docentes cuya información haya sido remitida a la Entidad Fiduciaria que administra los recursos de Fondo a más tardar el cinco (5) de febrero de cada año y en el mes de mayo a los docentes cuya información haya sido remitida a la Entidad Fiduciaria en el periodo comprendido entre el seis (6) de febrero y hasta el quince (15) de marzo de cada año. En los casos en que la entidad territorial reporte la información con posterioridad a esta fecha la entidad fiduciaria, programará pagos posteriores, de lo cual informará al Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

Lo expuesto denota que, los docentes cuentan con un régimen normativo propio tratándose del reconocimiento y pago del auxilio de cesantías, contenido en las Leyes 91 de 1989 y 812 de 2003, el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo nro. 039 de 1998; disposiciones que establecen unos plazos para el reporte de información a la sociedad fiduciaria administradora del Fondo, así como el giro de recursos para la atención de las prestaciones sociales de los educadores.

Para tal efecto, la normativa anteriormente reproducida establece la transferencia de recursos a una caja común, y no la consignación de las cesantías en cuentas individuales para cada docente, como sí ocurre en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 con los demás empleados.

En cuanto a la sanción moratoria por consignación extemporánea de cesantías, el artículo 99 de la Ley 50 introdujo una penalidad por la consignación inoportuna de estas en el régimen anualizado de la siguiente manera:

*El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:*

*1ª. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.*

*2ª. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.*

*3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que él mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo (...)" /Resaltado fuera del texto original/.*

Por su parte, la Ley 244 de 1995<sup>3</sup> hizo extensiva a los servidores públicos la protección del derecho a percibir oportunamente la liquidación definitiva de sus cesantías al término del vínculo laboral, introduciendo una sanción por cada día de retardo en el pago de la referida prestación, sin mencionar que esta penalidad se aplica para los casos de mora en su consignación anual. Posteriormente, este ámbito de protección fue complementado por la Ley 1071 de 2006<sup>4</sup>, que extendió la sanción a los casos de mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales.

En algunos pronunciamientos, el Consejo de Estado<sup>5</sup> consideró que los docentes no están amparados por las disposiciones de liquidación anual de las cesantías consagradas en la Ley 50 de 1990, comoquiera que la aplicación de tales previsiones con destino a los empleados territoriales surgió de la Ley 344 de 1996, en cuyo artículo 13 dispuso la aplicación de las normas vigentes en materia de cesantías "*sin perjuicio de lo estipulado en la Ley 91 de 1989*", lo que traduce la exclusión del personal docente. Esta postura fue respaldada por la Corte Constitucional en sentencia C-928 de 2006<sup>6</sup>, en la cual señaló que la inaplicabilidad de dichas normas a los educadores no representa una violación del derecho a la igualdad, en tanto se trata de regímenes diferentes.

Más recientemente, en la sentencia SU-098 de 2018, la Corte Constitucional consideró que en virtud del principio de favorabilidad en materia laboral procedía el reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el ordinal 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a un docente, postura replicada por el máximo órgano de lo contencioso administrativo en

---

<sup>3</sup> "Por la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones".

<sup>4</sup> "Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación".

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 24 de agosto de 2018, Rad.: 08001-23-33-000-2014-00174-01, número interno: 1653-16, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Reiterada entre otras en sentencia del 31 de octubre de 2018. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas. Rad: 08001-23-33-000-2014-00348-01(3089-16)

<sup>6</sup> Corte Constitucional, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

fallos de 20 de enero<sup>7</sup>, 3 de marzo<sup>8</sup> y 19 de mayo de 2022<sup>9</sup>, sin embargo, precisa esta Sala, se trata de casos de docentes que no estaban afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio cuando se causó el derecho a las cesantías, por lo que no emergen como precedentes aplicables en el *sub lite*, ya que en este caso el docente sí está afiliado al Fondo.

Por el contrario, en armonía con lo expuesto, es posible concluir que los docentes afiliados al Fondo tienen su propio régimen de cesantías e intereses, contenido en las Leyes 91 de 1989 y 812 de 2003 así como el Decreto 3752 de 2003, por lo que la sanción por mora establecida en la Ley 50 de 1990 únicamente se torna aplicable a los educadores pertenecientes al Fondo ante la omisión de afiliación por el ente territorial, o la tardanza de este en el traslado de los recursos que en su momento tuvo que girar como pasivo de cesantías, eventos que se distancian de la situación planteada en este caso, y por lo mismo, las providencias mencionadas por la parte actora como fundamento de sus pretensiones carecen de aplicación en el presente asunto.

Y en cuanto a los intereses a las cesantías, los docentes afiliados al Fondo, a diferencia de los trabajadores beneficiarios de la Ley 50 de 1990, tienen la posibilidad de que la liquidación de los intereses se realice con base en el saldo acumulado de cesantías, fórmula más favorable que la liquidación con el valor de cada año individualmente considerado. Además, la tasa aplicable será la certificada por la Superintendencia Financiera, esto es, de acuerdo a las fluctuaciones de la economía, que en algunos periodos puede ser más favorable y no circunscrita siempre al 12%.

Sobre este punto, el Consejo de Estado se pronunció en sentencia del 24 de enero de 2019 (M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 76001-23-31-000-2009-00867-01(4854-14):

*62. Para efectos de ilustrar la diferenciación existente entre uno y otro régimen y en aras que de manera práctica se refleje la materialización de las particularidades de cada sistema de liquidación, se hará un ejemplo de la aplicación de la norma para el reconocimiento de los intereses anuales así:*

<b>Trabajador beneficiario de Ley 50/1990</b>	<b>Docente cobijado por la Ley 91/89</b>
---	--

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. 20 de enero de 2022 Radicación: 08001 23 33 000 2017 00931 01 (1001-2021).

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P. William Hernández Gómez, Radicado 08001233300020150007501 (2660-2020)

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas. 19 de mayo de 2022 Radicación: 08001-23-33-000-2015-90019-01 (2392-2020)

<i>Salario:</i> <b>\$1.200.000</b> <i>Saldo total de cesantías:</i> <b>\$12.000.000</b> - Valor liquidación de cesantías por el año 2017: <b>\$1.200.000</b> - Valor de los intereses a las cesantías (12% anual): <b>\$400.000</b>	<i>Salario:</i> <b>\$1.200.000</b> <i>Saldo total de cesantías:</i> <b>\$12.000.000</b> - Valor liquidación de cesantías por el año 2017: <b>\$1.200.000</b> - Valor de los intereses a las cesantías (DTF: 6.37% sobre todo el saldo de cesantías): <b><u>\$840.840</u></b>
--	---

63. Como puede observarse, para el caso del trabajador destinatario de la Ley 50 de 1990, solo percibe un 12% anual sobre el valor de las cesantías correspondientes al año inmediatamente anterior, mientras que, para el docente afiliado al fondo, recibe sus intereses de acuerdo con la tasa comercial promedio del sistema de captación financiera certificado por la Superintendencia Financiera (DTF), pero sobre el **saldo total** de cesantías que a 31 de diciembre del respectivo año tenga acumulado, de manera que, entre mayor sea el ahorro que el maestro tenga sobre dicho auxilio, mayores serán los réditos que perciba, es decir, que el fin teleológico de la norma, es que exista una reciprocidad financiera, esto es, desincentivar las liquidaciones o retiros parciales para de esa manera, producir acumulación del ahorro, permitiendo al fondo mantener los recursos destinados al pago de las prestaciones sociales de sus afiliados y como contraprestación, reconocerle los intereses sobre la **totalidad del saldo**, logrando generar de esa manera un equilibrio entre los intereses del gobierno nacional y el de los educadores, tal como fue concertado entre el magisterio, gobierno y congreso en el proyecto de ley No 159 de 1989<sup>10</sup>.

64. Lo anterior, muestra que si bien el legislador no consagró la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías anualizada a favor de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, ello obedece a que contempló otros beneficios de los que no goza la población destinataria del régimen establecido en la Ley 50 de 1990, en atención a las particularidades que contiene cada régimen, motivo

<sup>10</sup> Ver anales del congreso No 164 de 1989.

*por el que no se comparte lo sostenido por la Corte al señalar que «el régimen especial al que está sometido el actor no contempla la sanción que solicita, situación distinta sería que su régimen lo contemplara o que, en su lugar, se estableciera otro tipo de beneficios o sanciones, lo cual, en este caso no se evidencia.»*  
(Negrillas fuera de texto).

Al dejar claro el anterior marco normativo y jurisprudencial, y descender al caso concreto, se afirma en la demanda, en síntesis que, la actora tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, toda vez que no fueron consignadas las cesantías de 2020 en el respectivo Fondo Prestacional; así como la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante 2020, por cuanto fueron pagados superado el término legal, esto es, después del 31 de enero de 2021.

De acuerdo con las pruebas recaudadas, se encuentra acreditado que, la demandante es docente afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que, acorde con el marco jurídico previamente expuesto, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998, que regulan en forma expresa y precisa la forma y plazo para la transferencia de recursos al Fondo y el reporte de información de las entidades territoriales para el pago de las cesantías y los intereses sobre ellas.

Por lo tanto, no son aplicables el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, referente a la sanción por no consignar las cesantías al Fondo, ni la Ley 52 de 1975, atinente a la indemnización por mora en el pago de los intereses a las cesantías, por ser incompatibles.

Además, tampoco resulta pertinente aplicar por favorabilidad dichas normas, pues ello implicaría que el docente afiliado al Fondo eventualmente reciba dos tipos de sanción por mora que tienen la misma finalidad – pago oportuno de las cesantías-, de manera simultánea; por un lado, la contenida en la Ley 1071 de 2006, referente a la mora por el no pago oportuno de las cesantías; y por otro, la establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías al Fondo.

En cuanto a los interés a las cesantías, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 dispone expresamente la manera cómo se liquidan estos al personal docente, señalando que

*“pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período”. Mientras que, el numeral 2 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, dispuso que “El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.”*

Por lo tanto, los docentes afiliados al Fondo, a diferencia de los trabajadores beneficiarios de la Ley 50 de 1990, tienen la posibilidad de que la liquidación de los intereses de las cesantías se realice respecto del saldo acumulado de cesantías, lo cual es más favorable, a que se realice por el de cada año individualmente considerado; además, la tasa de interés aplicable será la certificada por la Superintendencia Financiera, de acuerdo a la comercial promedio de captación del sistema financiero, esto es, de acuerdo a las fluctuaciones de la economía, que en algunos periodos puede ser más favorable y no atada siempre al 12%.

### **Conclusión**

La demandante no tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, ni a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto es docente afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses de 2020 se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998.

En consecuencia, al no prosperar los argumentos expuestos por la demandante, se confirmará la sentencia apelada, que negó sus pretensiones.

### **Costas**

En el presente asunto, pese a lo señalado en el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, no se condena en costas toda vez que no existió actuación de la parte demandada en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

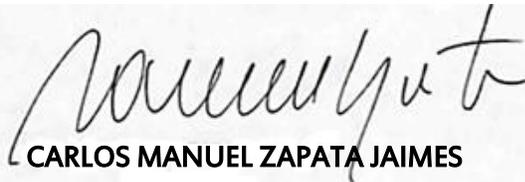
**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 19 de diciembre de 2022 emitida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por **LUZ MARINA MOSQUERA MOSQUERA** contra **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y EL DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

**SEGUNDO: SIN COSTAS** en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Proyecto discutido y aprobado en Sala realizada el 15 de junio de 2023 conforme acta nro. 029 de la misma fecha.



**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

**Magistrado Ponente**



**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**

**Magistrado**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 102 del 16 de  
Junio de 2023.

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Tomas Felipe Mora Gómez-**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Procede el Despacho a decidir el **INCIDENTE DE PERDIDA DE INTERESES** presentado por la parte demandada dentro del **PROCESO EJECUTIVO** derivado de las decisiones de primera y segunda instancia proferidas en el medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, identificado con el radicado n° **17001233300020160004900**, demandante la señora **MARIA PATRICIA RIOS ALZATE** y demandada la **NACIÓN-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL** a la luz del artículo 425 del CGP.

**I. ASUNTO**

***I.I. Proceso ejecutivo.***

La demandante **MARIA PATRICIA RIOS ALZATE** acudió a este Despacho en ejercicio de proceso ejecutivo, para reclamar el cumplimiento y pago de la sentencia de 1° instancia de 17 de octubre de 2018 emitida por la Sala de Conjuces de esta Corporación, confirmada y modificada por la sentencia de 2° instancia de 5 de octubre de 2021, proferida por la Sección Segunda, Sala de Conjuces del Consejo de Estado, que dieron fin a la demanda instaurada en ejercicio del medio de control, nulidad y restablecimiento del derecho, radicado 17001233300020160004900.

Notificado el mandamiento de pago a la demandada, en terminó de traslado, como lo dispone el artículo 425 del Código General del Proceso, la parte demandada interpuso incidente de perdida de intereses.

**II. ANTECEDENTES PROCESALES**

***II.I. Incidente de regulación o perdida de intereses.***

El presente tramite incidental paso a despacho el pasado 10 de abril de 2023 y por auto 229 de 26 de mayo de 2023, se admitió, se decretaron pruebas de oficio y se corrió traslado a la contraparte. Surtió notificación el 29 de mayo de 2023 y el 2 de junio de 2023 la parte demandante, contestó el incidente y allegó las pruebas que la soportan. El 9 de junio de 2023, paso a Despacho para decidir de fondo.

## ***II.II. Argumentos de la solicitud.***

La demandada cito textualmente los numerales 1º, 2º, 3º y 4º de la sentencia de 5 de octubre de 2021, proferida por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que decidió la segunda instancia, la cual **revocó** el numeral 1º de la sentencia primaria y en su lugar INAPLICO por razones de inconstitucionalidad el artículo 6 del Decreto 658 de 2008, artículo 8 del decreto 723 de 2009, artículo 8 del decreto 1388 de 2010, artículo 8 del decreto 1039 de 2011, artículo 8 del decreto 874 de 2012, artículo 8 del decreto 1024 de 2013, artículo 8 del decreto 194 de 2014, artículo 4 del decreto 1105 de 2015. Además, declaró probada la excepción de prescripción de los periodos anteriores al 19 de diciembre de 2011. Modificó el numeral 4º y **confirmó** los demás, entre los que se encuentran el numeral 5º que ordenó; “...**QUINTO:** Ordenar a la demandada que para el cumplimiento de la sentencia deberá efectuarse en los términos previstos en los artículo 189 y 192 del CPACA.”. Agregó que la sentencia ya cobro ejecutoria y que no dijo nada específicamente respecto del pago de los intereses moratorios y aseguro que, a la luz de la sentencia, estos deben reglarse por lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA. También dijo, que, consultada el grupo de sentencia de la Dirección Ejecutiva, esta informa que “...no se ha aportado correctamente y radicado los documentos suficientes para proceder al pago, razón por la cual ni siquiera se había dado un turno del mismo.”.

Igualmente, aseguró que, para el cobro de intereses, no puede limitarse únicamente al contenido del artículo 192 del CPACA, sino, además, el criterio sentado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil, C.P. Dr. Álvaro Namen Vargas, radicado 11001-0306-000-2013-00517-00(2184) de 24 de abril de 2014, recogido por las circulares 10 y 12 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Concluye que la orden dada en el mandamiento de pago, en cuanto se refiere al pago de intereses de mora, desde la ejecutoria de la sentencia, es contraria a derecho, toda vez que no existe sustento legal, para que el Despacho se haya apartado de lo ordenado en los artículo 192 y

195 del CPACA, “...ordenando el pago de unos intereses que no se han causado correctamente.”.

Insiste en que la demandante “...no ha radicado correctamente los documentos que dispone la ley, a fin de reclamar ante la entidad el pago de la obligación” y concluye “para la Dirección Ejecutiva es claro que ello no lo exime de la obligación de pagar lo adeudado, pero si la exime de pagar los pretendidos intereses de mora”.

Como sustento jurídico y jurisprudencial, cito el contenido completo del artículo 192 del CPACA, resaltando y subrayando la parte final del 3° inciso cuando dice “...devengaran intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este código.” (Cursiva y negrilla de la Rama Judicial) También resaltó de este artículo el contenido completo del inciso 4°; “cumplidos los tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses dese entonces hasta cuando se presente la solicitud” (Subraya y negrilla propias de la Rama Judicial). También cito el inciso 5° ibidem; “El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar” (subrayas de la demandada).

Agregó que el “Decreto 2469 de 2015 adicionó los capítulos 4, 5 y 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que reglamenta el trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del CPACA”, disposición que en su artículo 2.8.6.5.1 prevé: “...Solicitud de pago: Sin perjuicio del pago de oficio por parte de la entidad pública, quien fuere beneficiario de una obligación dineraria a cargo de la Nación establecida en una sentencia, laudo arbitral o conciliación, o su apoderado, podrá presentar la solicitud de pago ante la entidad condenada para que los dineros adeudados le sean consignados en su cuenta bancaria. Esta solicitud deberá ser presentada mediante escrito donde se afirme bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, ni se ha intentado el cobro ejecutivo. Para tales efectos se anexará a la solicitud, la siguiente información:

- a. *Los datos de identificación, teléfono, correo electrónico y dirección de los beneficiarios y sus apoderados.*
- b. *Copia de la respectiva sentencia, laudo arbitral o conciliación con la correspondiente fecha de ejecutoria.*
- c. *El poder que se hubiere otorgado, de ser el caso, el cual deberá reunir los requisitos de ley, incluir explícitamente la facultad para recibir dinero y estar expresamente dirigido a la entidad condenada u obligada.*
- d. *Certificación bancaria, expedida por entidad financiera, donde se indique el número y tipo de cuenta del apoderado y la de aquellos beneficiarios mayores de edad que soliciten que el pago se les efectúe directamente.*
- e. *Copia del documento de identidad de la persona a favor de quien se ordena efectuar la consignación.*
- f. *Los demás documentos que por razón del contenido de la condena una obligación, sean necesarios para liquidar su valor y que no estén o no deban estar en poder de la entidad, incluidos todos los documentos requeridos por el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF-Nación para realizar los pagos.*

Y concluye que de conformidad con el inciso 5° del artículo 192 del CPACA, la solicitud de pago debe ser presentada dentro de los 3 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, con el objetivo de impedir la suspensión de la generación de intereses, siempre que sea presentada con el lleno de todos los requisitos y documentación anteriormente mencionada, y solo se reanudarán una vez la solicitud sea presentada correctamente.

En relación con la tesis que propone la demandada, citan al Consejo de Estado en sentencias; (i). Sentencia del 29 de agosto de 2019, Sección Segunda, Subsección B, CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicado 25000-2325-000-2016-00013-01(1949-18), (ii). Concepto del 29 de abril de 2014, Sala de Consulta de Servicio Civil, radicado 11001-0306-000-2013-00517-00(2184).

Dice además, que el incidente de regulación o pérdida de intereses contemplado por el artículo 425 del CGP (el cual también cita), en

concordancia con el artículo 134 ibidem, se presenta como una oportunidad de corregir las inconsistencias presentadas en desarrollo del proceso ejecutivo enmarcadas en el mandamiento de pago, para lo cual se apoya en el Consejo de Estado a través de la sentencia de 28 de noviembre de 2018 de la Sección Segunda, Subsección A, C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas, radicado 23001-2333-000-2013-00136-01(1509-16), en concordancia con el fallo de tutela, proferido por la Sección Quinta, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra en providencia del 12 de septiembre de 2019, dentro de la acción de tutela radicada 2500-2315-000-2019-00063-01.

Apunta a que de continuar con el cobro de los intereses de mora no causados por la demandada, se estaría ante un detrimento patrimonial de esta y un enriquecimiento sin justa causa en favor de la demandante.

Finalmente dice que a la luz del artículo 167 del CGP, le corresponde a la parte demandante probar la presentación de los documentos que soportan la solicitud de cobro de la sentencia, pues de eximirse a la parte actora de esta carga, es permitirle *“alegar su propia culpa”* y asegura *“a la fecha la parte actora no ha radicado correctamente en el grupo de sentencias ante la demandada los documentos que impone la Ley, para el cobro de la sentencia”*.

### ***II.III. Pretensiones.***

**PRIMERA: DECLARAR** la prosperidad del presente incidente de perdida de intereses y en consecuencia, disponer que la demandante **MARIA PATRICIA RIOS ALZATE** perdió el derecho de reclamar intereses de mora consagrados los artículos 192 y 195 del CPACA, por cuando no se ha radicado ante la entidad, en debida forma, los documentos necesarios consagrados en los artículos del Decreto 0768 de 1993, 3 del Decreto 768 de 1993, y el artículo 2.8.6.5.1 del Decreto 2469 de 2015 y de hecho, en el mismo inciso ante penúltimo del artículo 192 y 195 del CPACA.

**SEGUNDA: DISPONER** que la señora **MARIA PATRICIA RIOS ALZATE** no se la ha generado o no se le han causado intereses de mora, consagrados en los artículos 192 y 195 del CPACA.

**TERCERA: DISPONER** que, de seguir adelante con la ejecución, solo puede ser por el capital, más no por los intereses de mora.

#### **II.IV. Respuesta de la parte demandante.**

Dentro del termino de traslado del incidente, la parte demandante allegó contestación y documentos que sirven de soporte probatorio. Manifestó cito el contenido del artículo 192 del CPACA y resalto la exigencia que este hace, en cuando le da a la demandada, un plazo máximo de diez (10) meses, para realizar el correspondiente pago, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, que en este caso se dio el 24 de enero de 2022, agregó que la cuenta de cobro o solicitud de cobro, fue radicada el 25 de julio de 2022 y cumple con los requisitos exigidos por la demandada y es especial por el Decreto 2469 de 2015.

Frente a los intereses, dice que los mismos se causan en los primeros 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia y los moratorios, comienzan a contar después del cumplimiento de este plazo, sin que la parte demandada haya efectuado el pago y se causan así: *intereses corrientes* contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia de 2° instancia: 25 de enero de 2022 y hasta cumplirse tres meses, tiempo dentro del cual se debe radicar la solicitud de cobro, que es el 24 de abril de 2022, luego si la solicitud no ha sido realizada se suspenden hasta su presentación efectiva, en este caso los intereses reanudaron su causación a partir del 25 de julio de 2022 hasta la fecha en que se cumple el plazo de los 10 meses, dispuesto en el inciso 2° del artículo 192 del CPACA, el cual se cumplió el 24 de noviembre de 2022, a partir de esta fecha y en adelante, hasta que la demandada realice el pago de la condena, se causan los intereses moratorios.

Finalmente, y respecto de supuesto enriquecimiento sin causa, en que incurría la demandante en caso de no acceder a la pretensión de la perdida de los intereses, dice no procese pues esta figura implica un enriquecimiento de un extremo y un empobrecimiento del otro, situación que aquí no se da, pues los intereses son el resultado de normas legales, aplicadas a la negativa de la demandada obligada a responder por una condena. Solicita se nieguen todas las pretensiones de este trámite incidental.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **a. COMPETENCIA.**

Corresponde a este Despacho por ser el Juez de Primera instancia en concordancia con los artículos 209 n° 9 del CPACA, 129 del CGP y del 425 ibidem.

## **b. CONTROL DE LEGALIDAD.**

El Despacho, realiza en este momento una revisión de las etapas y actuaciones hasta ahora realizadas en este medio de control, sin encontrar vicios que puedan anular este procedimiento.

## **c. CASO CONCRETO.**

Procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En este sentido, en atención al material probatorio traído a plenario y de conformidad con las pruebas decretadas en el auto 229 de 26 de mayo de 2023 se destaca:

Pruebas aportadas por la parte demandante en la contestación del incidente:

### Documentos digitales obrantes en el archivo -06Anexos1Contestacion-:

- Copia autentica de la sentencia n° 18 de 17 de octubre de 2018, proferida por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas.
- Copia autentica de la sentencia de 5 de octubre de 2021, emitida por la Sala de Conjuces-Sección Segunda, Consejo de Estado, con sellos de ejecutoria.
- Constancia digital de radicación de cuenta de cobro, de 25 de julio de 2022.

### Documentos digitales obrantes en el archivo -07Anexos2Contestacion-:

- Constancia digital de radicación de cuenta de cobro, de 25 de julio de 2022.
- Poder especial, amplio y suficiente para iniciar el cobro de las sentencias expedidas en este proceso otorgado por la demandante al Dr. Fernando Mejía Gómez.
- Copia de la Tarjeta Profesional del Dr. Fernando Mejía Gómez.
- Copia de la Cedula de ciudadanía del Dr. Fernando Mejía Gómez.
- Certificación para el cumplimiento de la sentencia judicial.
- Certificación emitida por el Dr. Fernando Mejía Gómez en la cual especifica los porcentajes que recibirán él y la demandante, del pago de esta condena.
- Certificación bancaria del Dr. Fernando Mejía Gómez.
- Formulario SIIF de la demandante Maria Patricia Ríos Álzate.

- Constancia laboral n° 0790 de tiempos de servicio y emolumentos cancelados a la señora Maria Patricia Ríos Álzate, actualizada al 18 de mayo de 2022.
- Formulario SIIF del Dr. Fernando Mejía Gómez.
- Certificación bancaria de la demandante Maria Patricia Ríos Álzate.
- Copia de la cedula de ciudadanía de la demandante María Patricia Ríos Álzate.

La parte demandada no aportó ninguna prueba.

Decretadas de oficio en el auto 229 de 26 de mayo de 2023:

En el auto admisorio de este incidente, se ordenó a la demandada allegar las circulares 10 y 12 de la Agencia Nacional para la Defensa Juridica del Estado, sin que a la fecha hayan sido aportadas al expediente.

#### **d. PROBLEMA JURIDICO.**

Considera el Despacho importante definir lo siguiente;

- (i). ¿Cuáles son las normas legales que rige la presentación de la cuenta de cobro de sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones ejecutoriadas, ante la Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial?
- (ii). ¿Cumple la solicitud de la cuenta de cobro con los requisitos legales?
- (iii). ¿Procede la pérdida de los intereses?

#### **e. ANALISIS**

**De las normas legales para la radicación de la cuenta de cobro ante la demandada.**

Conforme lo anunciado por la demandada en libelo de este tramite incidental, toda solicitud de cobro de una sentencia, laudo arbitral y/o conciliación se rige por los siguientes requisitos de orden normativo y jurisprudencial:

**Criterio normativo:**

- Artículos 189, 192 y 195 del CPACA.

- Decreto 2469 de 2015 que adicionó los capítulos 4, 5 y 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual reglamenta el trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del CPACA”, disposición que en su artículo 2.8.6.5.1.

### Criterio jurisprudencial:

- Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil, C.P. Dr. Álvaro Namén Vargas, radicado 11001-0306-000-2013-00517-00(2184) de 24 de abril de 2014, recogido por las circulares 10 y 12 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Al respecto el Despacho ingreso a la pagina de la Rama Judicial - [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), y encuentra la siguiente información:

The screenshot shows the website interface for the Rama Judicial. At the top, there are navigation tabs for Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, and Comisión Nacional de Disciplina Judicial. The date 'Junio 6 2023' is displayed. Below the navigation, there are icons for 'Opciones de Accesibilidad', 'Móvel del sitio', and 'Iniciar Sesión'. A search bar is present. The main menu includes 'INICIO', 'SOBRE LA RAMA', 'CARRERA JUDICIAL', 'CONTRATACIÓN', 'TRANSPARENCIA', 'ATENCIÓN AL USUARIO', 'PARTICIPA', and 'MEDIDAS COVID19'. Under 'Seleccione su perfil de navegación', there are options for 'Ciudadanos', 'Abogados', and 'Servidores Judiciales'. The main heading is 'REQUISITOS PARA EL TRÁMITE, RECONOCIMIENTO Y PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES Y CONCILIACIONES'. Below this, there is a link to 'Consulte el texto aquí' and a 'Tweet' button. At the bottom, there are logos for various institutions and a footer with contact information for the Rama Judicial, including the address 'Calle 12 No. 7 - 85, Palacio de Justicia Alfonso Reyes Echandía, Bogotá, Colombia', phone number 'PBX: (57) 601 - 565 8800', and email 'info@ramajudicial.gov.co'. There is also a 'Reporte Visitas' section showing 'Total de Visitantes: 38425280' and 'Visitantes hoy: 27874'.

Luego en la letra pequeña dice: *“informamos a la comunidad de los(sic) requisitos para el trámite, reconocimiento y pago de las sentencias y conciliaciones. Consulte el texto aquí”* y permite descargar la Circular DEAJC19-64 de 12 de agosto de 2019 la cual menciona los requisitos que se deben cumplir para la radicación de las cuentas de cobro de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones, las cuales son las mismas, que dice la demandada exige el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Decreto 2469 de 2015 *“que adicionó los capítulos 4, 5 y 6 de la Parte 8 del Libro 2 del*

Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual reglamenta el trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del CPACA”. A continuación, un paralelo entre ambas:

<b>REQUISITOS</b>	
<b>Decreto 2469 de 2015</b>	<b>Circular DEAJC19-64 de 12 de 2019</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los datos de identificación, teléfono, correo electrónico y dirección de los beneficiarios y sus apoderados.</li> <li>b. Copia de la respectiva sentencia, laudo arbitral o conciliación con la correspondiente fecha de ejecutoria.</li> <li>c. El poder que se hubiere otorgado, de ser el caso, el cual deberá reunir los requisitos de ley, incluir explícitamente la facultad para recibir dinero y estar expresamente dirigido a la entidad condenada u obligada.</li> <li>d. Certificación bancaria, expedida por entidad financiera, donde se indique el número y tipo de cuenta del apoderado y la de aquellos beneficiarios mayores de edad que soliciten que el pago se les efectúe directamente.</li> <li>e. Copia del documento de identidad de la persona a favor de quien se ordena efectuar la consignación.</li> <li>f. Los demás documentos que por razón del contenido de la condena una obligación, sean necesarios para liquidar su valor y que no estén o no deban estar en poder de la entidad, incluidos todos los documentos requeridos por el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF- Nación para realizar los pagos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitud escrita de pago dirigida a la DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL – GRUPO DE SENTENCIAS, donde manifieste bajo la gravedad de juramento que no ha presentado, ni recibido pago por concepto de dicha sentencia y/o conciliación.</li> <li>2. Allegar copia autentica de la sentencia o de la conciliación, con la constancia de estar ejecutoriada y ser primera copia que presta merito ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114 del Código General del Proceso. No se aceptan copias simples ni auténticas por notaria. Así mismo, se debe anexar la copia del auto admisorio de la demanda.</li> <li>3. En caso de actuar con apoderado para realizar solicitud de pago, presentar poder actualizado dirigido al Director Ejecutivo de Administración Judicial, indicando con claridad si posee facultad para recibir el total del valor de la condena o en caso contrario el porcentaje que se le debe girar por concepto de honorarios.</li> <li>4. Certificación bancaria expedida por la corporación respectiva, informando el número de la cuenta, el nombre, identificación tipo cuenta y si a la fecha se encuentra activa.</li> <li>5. Aportar fotocopia del documento de identidad de cada uno de los beneficiarios de la sentencia y/o conciliación y la del apoderado ampliada al 150% legible (sin son mayores de 7 años, aportar la tarjeta de identidad, y en caso de menores de 7 años registro civil de nacimiento).</li> </ul>

	<p>Es indispensable señalar que el sistema de beneficiario cuenta SIIF-Nación que emplea la Entidad para realizar el Registro de los beneficiarios de sentencias que se reportan ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, No admite contraseñas de tarjetas de identidad, ni de cedula de ciudadanía.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>6. Allegar diligenciado, por cada uno de los beneficiarios de la sentencia o conciliación y del apoderado, el formulario cuenta SIIF Nación, indicando claramente dirección de domicilio y teléfono de contacto, así los primeros no reciban el pago directamente.</li><li>7. En caso de fallecimiento de algún beneficiario de la sentencia o conciliación, el pago se efectuará a los herederos, para lo cual deberán presentar los siguientes documentos:<ul style="list-style-type: none"><li>• Copia autentica del registro de defunción del beneficiario.</li><li>• Copia autentica de la sentencia que acepta la participación efectuada en el respectivo proceso sucesoral, debidamente ejecutoriada, o de la escritura pública correspondiente.</li></ul></li><li>8. Si el beneficiario de la sentencia o conciliación es persona jurídica, deberá acreditar su existencia y representación legal a través de la certificación expedida por la Cámara de Comercio, no mayor a treinta (30) días, así mismo, deberá adjuntar la certificación bancaria actualizada en la cual solicita se realice el respectivo pago.</li><li>9. Adicionalmente se debe tener en cuenta que:<ul style="list-style-type: none"><li>• La solicitud debe tramitarse por el beneficiario de la sentencia o conciliación o a través de su apoderado legalmente constituido; no se aceptan intermediarios.</li><li>• Su solicitud de pago debe ir dirigida al Grupo de Sentencias y Conciliaciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con</li></ul></li></ol>
--	---

	<p>los anexos antes enunciados, debidamente foliados a la calle 72 n° 7-96 Mezanine Bogotá.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cuando sean sentencias de temas laborales, donde la condena ordena el reintegro, y el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir durante el tiempo que dure la desvinculación hasta el momento de la sentencia, se debe allegar todos los actos administrativos que dieron lugar a esa decisión. De igual forma deberán aportar los certificados de afiliación a la EPS y Fondo de Pensión donde se encuentre afiliado.</li><li>• Cuando las sentencias ordenen el reconocimiento y pago de horas extras, se deben allegar las certificaciones o documentos que contengan la información necesaria para establecer las horas a pagar, que dieron lugar a ese reconocimiento a través del fallo judicial.</li><li>• La entidad asignará el turno de pago, de forma consecutiva teniendo en cuenta la fecha en que la totalidad de los documentos fueron radicados y se dio el cumplimiento del total de los requisitos.</li><li>• Si existe un beneficiario fallecido y no se aporta la documentación requerida, el valor que le corresponda se dejará a disposición del despacho judicial o quedara pendiente para su pago.</li><li>• Cuando se pretende que el pago se realice al apoderado o al beneficiario, deberá indicarse expresamente la forma en la cual la entidad deberá realizar el pago a cada uno (porcentajes).</li><li>• Si el beneficiario revoca o sustituye el poder conferido a</li></ul>
--	---

	<p>su apoderado, deberá informarlo y aportar, además de la nueva documentación, el paz y salvo por concepto de honorarios.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La liquidación y su respectivo pago, se realizará una vez llegue el turno correspondiente, siempre que exista la asignación presupuestal para el pago de sentencias y conciliaciones por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</li></ul> <p>Finalmente, para dar transparencia a cada solicitud, por razones de control y seguimiento y procurando evitar imprecisiones en la información suministrada, el Grupo de Sentencias de la DEAJ, solo dará información por escrito sobre el estado del trámite del pago de la sentencia o conciliación la cual deberá ser dirigido a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.</p> <p>El proceso y los procedimientos adoptados conforme a esta Circular, son de obligatorio cumplimiento por parte de todas las oficinas o dependencias encargadas de adelantar las respectivas actividades.</p>
--	---

Ahora bien, la circular DEAJC-19-64 de 12 de agosto de 2019, siendo el único documento que permite descargar de la pagina web de la Rama Judicial, único canal de comunicación entre la demandada y la ciudadanía en general, no hace alusión a otros requisitos dispuestos en otra normatividad, como tampoco menciona jurisprudencia que contenga requisitos o exigencias nuevas, por lo demás, no le corresponde a la demandada imponer a los beneficiarios de condenas judiciales, en uso de cualquiera de las figuras aceptadas para ello *-sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones-*, otros requisitos que la misma ley no exige.

Por otro lado, es claro que el Decreto 2469 de 2015, regula las relaciones entre la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efectos de la erogación de los dineros que necesita la demanda para el pago de las sentencias, pero las normas que son de obligatorio cumplimiento por parte de la demandante, para la reclamación del pago de la condena emitida por las sentencias proferidas en este medio de control, son únicamente, los artículos

189 a 195 del CPACA en concordancia con la Circular DEAJC-19-64 de 12 de agosto de 2019, que en gracia de discusión, que también contiene los requisitos exigidos por el Decreto 2469 de 2015.

**Cumple la solicitud de la cuenta de cobro con los requisitos legales**

Ya está claro que los requisitos propiamente dichos que debió cumplir la demandante en la solicitud de la cuenta de cobro de la condena emitida por las sentencias de 1º y 2º instancias, en este proceso, son las contenidas en la Circular DEAJC-19-64 de 12 de agosto de 2019, la cual comenzará a contar a partir de la fecha de su remisión en debida forma. Toda vez que la mencionada circular plantea varias situaciones, solo se tomaran los requisitos generales afines a la aplicación del caso en concreto, es decir, beneficiario aún con vida, mayor de edad y con apoderado, en paralelo con los documentos que acompañaron la solicitud; así:

<i>Circular DEAJC19-64 de 12 de 2019 y Decreto 2469 de 2015</i>	<i>Documentos que acompañaron la solicitud de cobro de la condena y/o cuenta de cobro presentada el 25 de julio de 2022</i>
<p>1. Solicitud escrita de pago dirigida a la DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL – GRUPO DE SENTENCIAS, donde manifieste bajo la gravedad de juramento que no ha presentado, ni recibido pago por concepto de dicha sentencia y/o conciliación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Certificación para el cumplimiento de la sentencia judicial.</li> </ul>
<p>2. Allegar copia autentica de la sentencia o de la conciliación, con la constancia de estar ejecutoriada y ser primera copia que presta merito ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114 del Código General del Proceso.</p> <p>No se aceptan copias simples ni auténticas por notaria. <b><u>Así mismo, se debe anexar la copia del auto admisorio de la demanda.</u></b> (subrayas, cursiva y negrillas, propias de este Despacho)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Copia autentica de la sentencia n° 18 de 17 de octubre de 2018, proferida por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas.</li> <li>➤ Copia autentica de la sentencia de 5 de octubre de 2021, emitida por la Sala de Conjuces-Sección Segunda, Consejo de Estado, con sellos de ejecutoria.</li> </ul>
<p>3. En caso de actuar con apoderado para realizar solicitud de pago, presentar poder actualizado dirigido al Director Ejecutivo de Administración Judicial, indicando con claridad si posee facultad para recibir el total del valor de la condena o en caso contrario el porcentaje que se le debe girar por concepto de honorarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Poder especial, amplio y suficiente para iniciar el cobro de las sentencias expedidas en este proceso otorgado por la demandante al Dr. Fernando Mejía Gómez.</li> <li>➤ Copia de la Tarjeta Profesional del Dr. Fernando Mejía Gómez.</li> <li>➤ Copia de la Cedula de ciudadanía del Dr. Fernando Mejía Gómez.</li> </ul>

<p>4. <i>Certificación bancaria expedida por la corporación respectiva, informando el número de la cuenta, el nombre, identificación tipo cuenta y si a la fecha se encuentra activa.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Certificación bancaria del Dr. Fernando Mejía Gómez.</li> <li>➤ Certificación bancaria de la demandante María Patricia Ríos Álzate.</li> </ul>
<p>5. <i>Aportar fotocopia del documento de identidad de cada uno de los beneficiarios de la sentencia y/o conciliación y la del apoderado ampliada al 150% legible (sin son mayores de 7 años, aportar la tarjeta de identidad, y en caso de menores de 7 años registro civil de nacimiento.</i></p> <p><i>Es indispensable señalar que el sistema de beneficiario cuenta SIIF-Nación que emplea la Entidad para realizar el Registro de los beneficiarios de sentencias que se reportan ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, No admite contraseñas de tarjetas de identidad, ni de cedula de ciudadanía.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Copia de la cedula de ciudadanía de la demandante María Patricia Ríos Álzate.</li> <li>➤ Constancia laboral n° 0790 de tiempos de servicio y emolumentos cancelados a la señora María Patricia Ríos Álzate, actualizada al 18 de mayo de 2022.</li> </ul>
<p>6. <i>Allegar diligenciado, por cada uno de los beneficiarios de la sentencia o conciliación y del apoderado, el formulario cuenta SIIF Nación, indicando claramente dirección de domicilio y teléfono de contacto, así los primeros no reciban el pago directamente.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Formulario SIIF de la demandante María Patricia Ríos Álzate.</li> <li>➤ Formulario SIIF del Dr. Fernando Mejía Gómez.</li> <li>➤ Certificación emitida por el Dr. Fernando Mejía Gómez en la cual especifica los porcentajes que recibirán él y la demandante, del pago de esta condena</li> </ul>

Hasta aquí el único documento que no fue allegado es la copia del auto admisorio de la demanda, el cual hace parte de los requisitos enunciados en la Circular DESAJC19-64 de 12 de agosto de 2019, pero no del Decreto 2469 de 2015, sin embargo; este documento permite establecer la fecha en que se “traba la litis”, situación que no incide para el cobro del título ejecutivo mismo -sentencia, laudo arbitral o conciliación ejecutoriados- el cual solo exige sea claro, expreso y exigible a la luz del artículo 422 del CGP, y en caso de que el objetivo de este documento este relacionado con la identificación de las partes, es de recordar que las etapas judiciales son de carácter preclusivo y pasan por un control de legalidad, al final de cada una, por lo que la información contenida en la sentencia es verídica y goza de presunción de legalidad. Finalmente exigir situaciones que están derogadas por la ley (como aportar la copia de las cédulas de ciudadanía y tarjeta profesional al 150%) se entiende como no escritos y exigir documentos que en nada incide para el pago y cuya información contenida en ellos, se encuentra en otros documentos que hacen parte de los requisitos formales de la solicitud, es incurrir en el defecto denominado “*carácter factico*” mencionado por la jurisprudencia de la Corte

Constitucional, como *excesiva aplicación del rigorismo legal* y atiende a la flexibilidad que debe tener la norma, cuando para lograr el objetivo, se puede hacer uso de otros medios también aportados.

Corolario de lo anterior, la solicitud de pago o cuenta de cobro, realizada por la demandante a través de su apoderado, el pasado 25 de julio de 2022, cumple con los requisitos legales y, por ende, es válida y produce efectos a partir de su radicación.

### **Procede la pérdida de los intereses moratorios**

El *interés* se define como el valor agregado del dinero, para que este no pierda su poder de adquisitivo, a su vez se clasifica en *interés corriente* que es el porcentaje sobre el valor prestado que recibirá el acreedor durante el tiempo que el dinero está en poder del deudor, es decir, durante el plazo que se le otorga a este último para restituir el capital debido e *interés moratorio* que se define como el valor agregado que se produce como indemnización a favor del acreedor, por el incumplimiento del plazo que tiene el deudor para restituir el dinero prestado. Para el pago o restitución del dinero prestado por el acreedor al deudor, se contabiliza el capital y los intereses corrientes y moratorios causados por el deudor.

Para efectos del pago de una condena en la jurisdicción contenciosa administrativa se rige por los artículos 192 a 195 del CPACA y para el caso en concreto, los artículos 192 y 195 *ibidem*;

*“Artículo 192. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.*

*Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.*

*Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.*

*Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que*

imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.

Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.” (subrayas propias)

Por su parte el artículo 195 ibidem;

“El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.

2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.

3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.

4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial.

La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que

*participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias. En todo caso, las acciones de repetición a que haya lugar con ocasión de los pagos que se realicen con cargo al Fondo de Contingencias, deberán ser adelantadas por la entidad condenada.*

*PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento necesario con el fin de que se cumplan los términos para el pago efectivo a los beneficiarios. El incumplimiento a las disposiciones relacionadas con el reconocimiento de créditos judicialmente reconocidos y con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos acarreará las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.*

*PARÁGRAFO 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.” (subrayas propias)*

### **Caso en concreto.**

Para este caso se aplica especialmente lo dispuesto en los incisos 2°, 4° y 5° del artículo 194 del CPACA. Así las cosas, la entidad debe pagar la condena en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, tiempo en el cual se causan intereses corrientes y a partir del cumplimiento de este plazo, comenzaran a causarse los intereses de mora en contra de la entidad. Sin embargo, dice el inciso 4° ibidem, que el beneficiario tiene 3 meses para radicar la solicitud de pago o cuenta de cobro y si se cumple este plazo sin haberse realizado, cesará la causación de los intereses corrientes, hasta que se haga efectiva la solicitud.

Conforme lo anterior, la sentencia de 2° instancia cobro ejecutoria el 24 de enero de 2022, la demandada tenía hasta el 24 de noviembre de 2022 para pagar la condena, pero la demandante realizó la solicitud hasta el 25 de julio de 2022, es decir muy por fuera de los 3 meses exigidos por la norma. Por lo tanto, hasta ahora el no pago de la condena ha generado intereses corrientes desde el 21 de enero hasta el 21 de abril de 2022, los cuales fueron suspendidos hasta el 25 de julio de 2022 que se realizó la solicitud de cobro ante la entidad demandada, lo que significa que, a partir de esta fecha, se reanuda la causación de intereses corrientes hasta el 24 de noviembre de 2022. Así las cosas, por el periodo comprendido entre el 24 de abril y el 24 de julio de 2022 no se causaron intereses corrientes en contra de la demandada.

Por otro lado, y respecto de la causación de los intereses moratorios, se hace conforme lo dispone el numeral 4° del artículo 195 ibidem, los cuales se vienen causando desde el 25 de noviembre de 2022.

### Conclusiones.

1. Las normas legales que regulan la conformación de la solicitud de pago y/o cuenta de cobro de la condena, son los artículos 192 a 195 del CPACA en concordancia con la Circular DEAJC19-64 de 12 de agosto de 2019.
2. La solicitud de pago y/o cuenta de cobro de la condena, radicada ante la demandada el 25 de julio de 2022, cumple a cabalidad con la documentación exigida en la Circular DEAJC19-64 de 12 de agosto de 2019.
3. Debido a que la solicitud de pago y/o cuenta de cobro de la condena, se radico por fuera de los tres (3) meses, dispuestos en el inciso 3° del artículo 192 del CPACA, no se causaron intereses corrientes en contra de la demandada por el periodo comprendido entre el 24 de abril y el 24 de julio de 2022 por lo que se accederá parcialmente a la pretensión de perdida de interese, pero solo por este periodo.
4. Dado que la solicitud fue presentada en respecto a las normas que regulan esta materia, no hay lugar a negar la causación de intereses moratorios, en consecuencia, se negaran las pretensiones relacionadas con este punto.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

#### **IV. RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** parcialmente la prosperidad del incidente de perdida de intereses, por la **NO CAUSACION** de intereses corrientes, respecto del periodo comprendido entre el *24 de abril de 2022 y el 24 de julio de 2022*.

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de este tramite incidental.

17001233300020160004900

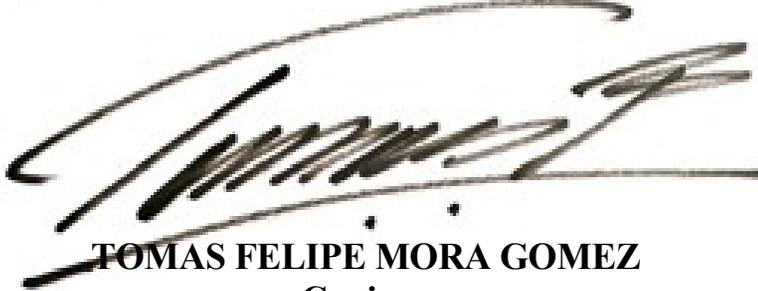
*Nulidad y R.D-Proceso Ejecutivo-Incidente perdida de intereses  
María Patricia Ríos Álzate Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Decide Incidente  
Auto interlocutorio n° 233*

**TERCERO: RECURSOS** contra esta decisión, procede el recurso de apelación conforme lo dispone el n° 4 del artículo 243 del CPACA.

**CUARTO: EJECUTORIADO** este auto, por Secretaria adiciónese en cuaderno aparte del Proceso Ejecutivo principal y archívense cuando este lo ordene.

**Notifíquese y cúmplase**



**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Conjuez

17001333300220170019704

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*María Alexandra Agudelo Gómez Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Sentencia de segunda instancia n° 100*

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

#### SALA DE CONJUECES

Tomas Felipe Mora Gómez

Conjuez Ponente

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

### 1. ASUNTO

En ejercicio de la segunda instancia y luego de que el pasado 10 de abril del año que avanza pasara a despacho para proferir sentencia, procede la Sala a resolver los recursos de apelación que contra el fallo primario fueron interpuestos por las partes y, en consecuencia, emitirá la sentencia de segunda instancia, después de haberse agotado todas las etapas que la anteceden, dentro de este medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** identificada con el radicado n° **17001333300220170019704** en el que es demandante **MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ** contra la **NACIÓN-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**, en Sala de Conjueces, conformada por el **Dr. TOMAS FELIPE MORA GOMEZ** en calidad de Conjuez Ponente, y con la participación de los Conjueces Revisores **Dr. JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ** y **Dr. JOSE MAURICIO BALDION ALZATE**.

### 2. OBJETO DE LA DECISIÓN

En resumen, debe la Sala de Conjueces definir si tiene razón el artículo 2° del Decreto 383 del 2013 cuando afirma que la bonificación judicial para los empleados públicos que dispone, constituye factor salarial solo para efectos de los aportes a salud y pensión, o si, por el contrario, lo es para todas las prestaciones sociales, sin distinción de ninguna clase.

### 3. DECLARACIONES Y CONDENAS

1. **INAPLICAR** el decreto 383 de 2013, por medio del cual se creó la bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992 y los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015 y 247 de 2016, por medio de los cuales, se ha venido fijando de manera anual el valor de la bonificación judicial para los servidores judiciales.

2. **DECLARAR** la nulidad de la *resolución DESAJMZR16-208-2 de 18 de febrero de 2016.*
3. **DECLARAR** la nulidad del *acto administrativo ficto presunto negativo.*
4. **RECONOCER** a la señora **MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ** la bonificación judicial establecida a través del Decreto 383 de 2013, que se percibe desde el 1 de enero de 2013, la cual constituye factor salarial y por ende debe tenerse en cuenta para liquidar la prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, y demás emolumentos prestacionales, conforme los cargos que haya desarrollado en la Rama Judicial.
5. **REINTEGRAR** y pagar la diferencia entre el valor a reliquidar y lo pagado a título de salario, prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, y demás emolumentos prestacionales, desde que se reconoció la bonificación judicial y hasta que permanezca vinculado a la Rama Judicial. Por lo tanto, deberá reliquidar teniendo en cuenta como base la totalidad de la asignación básica mensual y todos los factores salariales, incluyendo, además, la bonificación judicial.
6. **SEGUIR** cancelando al señor **JUAN FELIPE CARDONA QUICENO** el 100% de la asignación básica mensual y los demás factores salariales, incluyendo, la bonificación judicial percibida desde el 1° de enero de 2014.
7. **INDEXAR** las sumas resultantes del reconocimiento y pago de la bonificación judicial, conforme al IPC y se paguen intereses legales.
8. **ACTUALIZAR** las sumas de saldo insoluto dejadas de cancelar, tanto por salario como por prestaciones sociales, conforme al IPC, desde cuando debió surtirse el pago efectivo de la obligación y hasta el pago de la misma.
9. **PAGAR** los intereses moratorios por las sumas dejadas de cancelar hasta cuando se haga efectivo el pago, de conformidad con lo preceptuado por el inciso 3° del artículo 192 del CPACA.
10. **CONDENAR** a la entidad demandada en costas y agencias en derecho.

#### 4. HECHOS

La señora **MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ**, ha sido servidora publica al servicio de la Rama Judicial, en los cargos de Oficial Mayor y Secretaria de

Circuito, desde el 1 de noviembre de 2015 y a la fecha de presentación de esta demanda, aun continuaba vigente su vinculación a la demandada.

## 5. FALLO PRIMARIO

El 30 de agosto de 2021, el Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, decidió la primera instancia accediendo parcialmente a las pretensiones del demandante. En su parte resolutive ordenó:

**“PRIMERO: DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE**, la excepción: “carencia del derecho reclamado”, en lo relacionado con las pretensiones de la bonificación por servicios prestados, prima de productividad, prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial. **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones “de la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones de la parte demandante” y “prescripción”.

**SEGUNDO: INAPLICAR** por inconstitucional la expresión “únicamente” contenida en el artículo 1° de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019 y 442 de 2020 y, demás normas que recojan esa misma expresión, en el entendido que la bonificación judicial si constituye salario para liquidar las prestaciones sociales que devenguen los servidores de la Rama Judicial.

**TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD** de la resolución **DESAJMZR16-208-2 de 18 de febrero de 2016** y del **acto ficto derivado del silencio administrativo negativo**, que puso fin a la actuación administrativa, ambas expedidas por la entidad demandada.

**CUARTO: ACCEDER** a las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con el reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales de la parte actora, teniendo como factor salarial la bonificación judicial de que tratan los Decretos 383 de 2013.

**QUINTO:** A título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** a la **NACION-RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-**, reconocer, en favor de **MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ** la bonificación judicial creada por los Decretos 383 y 384 de 2013, como factor salarial, desde el **1 DE ENERO DE 2013** y hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral de la **RAMA JUDICIAL**. Para lo cual se reliquidan las prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías e intereses a las cesantías, etc). Percibidas por la parte actora y sufragara la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración. Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por el artículo

192 del CPACA, debidamente indexadas, conforme al artículo 187 del CPACA, es decir, actualizarlos mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la fórmula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer los ajustes. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

**SEXTO:** La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**SEPTIMO: SE CONDENA EN COSTAS** a las Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el CGP, Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO: EJECUTORIADA** esta providencia, **LIQUIDENSE** los gastos del proceso, **DEVUELVA** los remanentes si los hubiere. **ARCHIVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI. Se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del CGP.

**NOVENO: NOTIFIQUESE** la presente sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA y demás normas complementarias o afines.”.

Como sustento jurídico indicó; “...De conformidad con el análisis constitucional, legal y jurisprudencial que se relaciona con el caso concreto, en criterio de esta dependencia judicial, existe mérito para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda. Con sujeción a los argumentos que a continuación se desarrollarán, la bonificación creada por el decreto 383 de 2013, ostenta la naturaleza de una verdadera prestación constitutiva de salario, motivo por el cual se puede interpretar como un factor salarial que debe ser tenido en cuenta para calcular las prestaciones sociales que perciba en servidor judicial, con sujeción al tipo de cargo que haya desempeñado o desempeñe en el futuro. Sin embargo, en cuanto a la pretensión ligada a la bonificación por servicios prestados, se negará, entre otras razones, debido a que el Gobierno Nacional en ese específico caso tiene una mayor discrecionalidad en la regulación por tratarse de una prestación ocasional. La tesis que se pretende desatar, se afinca en la naturaleza de un ordenamiento jurídico cuyo vértice normativo o norma fundamental es la Constitución de 1991, norma que supone su primacía sobre las restantes del ordenamiento y de la que se deriva una fuerza normativa tal que subordina las demás reglas expedidas en virtud de su autorización. No se puede pasar por alto que, de conformidad con lo expuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de la Constitución Colombiana no se deriva solo la validez

*formal de las demás normas del ordenamiento jurídico, sino también, la validez material de las mismas. Esta fuerza directiva implica la subordinación legislativa y administrativa a las disposiciones fundamentales de la Carta y el sometimiento al Bloque de Constitucionalidad. Adicionalmente, para sustentar esta providencia se tuvo en cuenta los lineamientos argumentativos que, en esencia, han expuesto los Tribunales Administrativos de Caldas y Cundinamarca y algunos Jueces Administrativos del país, acogiéndose así el precedente vertical<sup>1</sup> y horizontal<sup>2</sup>”, en consecuencia, accedió a la inaplicación de la expresión “únicamente” del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, a la declaración de los actos acusados, al reconocimiento de la bonificación reclamada como factor salarial para las prestaciones sociales devengadas por la demandante (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías y sus intereses) y su consecuente reliquidación, y negó las pretensiones relacionadas con el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación por servicios prestados, prima de productividad y prima de servicios, como factor salarial y el pago de la sanción moratoria en lo que a cesantías, se refiere.*

## **6. RECURSOS DE ALZADA**

### ***Demandada.***

Notificada la sentencia fue recurrida por la parte demandada, mediante escrito que presentó el 6 de septiembre de 2021. En esta ocasión, la demandada resalto que por conducto del artículo 150, numeral 19, literales e) y f) la potestad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, recae sobre el Congreso de la Republica y de hacerlo su representada, estaría extralimitando sus funciones y de paso, incurriría en la comisión del delito de prevaricato, además de las sanciones disciplinarias. Ahora bien, aseguró que la demandada actúa en cumplimiento de los decretos presidenciales que son producto de la facultad que la Ley 4ª de 1992 le otorgó para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos que allí se mencionan. Frente a la condena en costas, considera que el Aquo se equivocó, pues desconoce la tesis superior, que indica que siempre que las actuaciones de la parte vencida, estén libres de mala fe, no hay lugar a condenarlo por este concepto, agregó que las actuaciones de la demandada están parametrizadas por una directriz a nivel nacional, con suficiente soporte jurídico normativo y jurisprudencial. Solicitó se revoque esta sentencia y en consecuencia se nieguen todas las pretensiones.

### ***Demandante.***

A su turno la parte demandante, resumió el fallo primario, resaltando que declaró probadas las excepciones “ausencia de causa petendi”, “inexistencia del derecho

reclamado” y “cobro de lo no debido”, reconociendo el carácter de factor salarial que tiene la bonificación judicial, pero excluyo de las prestaciones sociales a las que tiene derecho la demandante, la *bonificación por servicios prestados, la prima de servicios y la prima de productividad*. Frente a esto, dijo que el Aquo desconoció la tesis que ha venido protegiendo el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala de Conjuces, resumida en la sentencia de 24 de marzo de 2021 que decidió la segunda instancia en procesos similar a este, en la que reconoció la condición de factor salarial para todas las prestaciones sociales a que tiene derecho su poderdante, sin hacer distinciones o exclusiones, como si lo hace el fallo primario.

Agregó que la tesis planteada por el Juez primario, desconoce los emolumentos a tenerse en cuenta en la liquidación de las distintas prestaciones sociales, que por derecho le son reconocidas a la demandante, a saber; frente a las vacaciones de conformidad con lo previsto en “*la Ley 995 de 2005, se realiza por todo el tiempo laboral, sin tener en cuenta un mínimo de tiempo.*”. Por otro lado, y conforme lo dispone la Cartilla Laboral para la Rama Judicial expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Unidad de Recursos Humanos del mes de septiembre de 2014, la liquidación de los conceptos laborales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, se hace de siguiente manera: “*2.7.1. VACACIONES: Sumatoria de (Asignación básica + prima de antigüedad + Gastos de Representación + Incremento 2.5 + Auxilio de Transporte Auxilio Especial de Transporte + Subsidio de Alimentación + prima ascensional + prima capacitación + una doceava de la Bonificación por servicios prestados + una doceava de la prima de servicios + una doceava de la prima de productividad) este total, se divide en 30 y se multiplica por el número de días de disfrute de vacaciones, según al régimen de vacaciones al que pertenezca el servidor judicial. Para el reconocimiento de la liquidación proporcional de las vacaciones de conformidad con la Ley 995 de 2005, se realiza por todo el tiempo laborado sin tener en cuenta un mínimo de tiempo. 2.7.2. PRIMA DE VACACIONES: Sumatoria de (Asignación básica + prima de antigüedad + Gastos de Representación + Incremento 2.5 + Auxilio de Transporte + Auxilio Especial de Transporte + Subsidio de Alimentación + prima ascensional + prima capacitación + una doceava de la Bonificación por servicios prestados + una doceava de la prima de servicios + una doceava de la prima de productividad), este total, se divide en 30 y multiplica por 15. 2.7.3. PRIMA DE NAVIDAD: Sumatoria de (Asignación básica + prima de antigüedad + Gastos de Representación + Incremento 2.5 + Auxilio de Transporte + Auxilio Especial de Transporte + Subsidio de Alimentación + Prima ascensional + prima capacitación + una doceava de la Bonificación por servicios prestados + una doceava de la prima de servicios + una doceava de la prima de vacaciones + una doceava de la prima de productividad). La proporcionalidad se liquida así: una doceava por cada mes completo laborado, entendido como mes, el lapso comprendido entre el 1 y el 30 o el 31 dependiendo el caso y con el salario que devengaba el empleado a la fecha de retiro o 30 de noviembre de cada año. 2.7.4.*

*PRIMA DE SERVICIOS: Sumatoria de (Asignación básica + prima de antigüedad + Gastos de Representación + incremento 2.5 + Auxilio de Transporte Auxilio Especial de Transporte + Subsidio de Alimentación + una doceava de la Bonificación por servicios prestados + Prima ascensional + prima capacitación), este total, se divide en 30 días y se multiplica por 15 días. De igual forma, si un servidor judicial se retira del servicio antes del 30 de junio, tiene derecho al pago proporcional de la prima de servicios a razón de una doceava parte de su valor por cada mes completo de labor, siempre que a la fecha de su retiro hubiere servido mínimo seis meses completos, continuos o discontinuos entre el 1 de julio de cada año y el 30 de junio del año siguiente. 2.7.5. PRIMA DE PRODUCTIVIDAD: Sumatoria de (Asignación básica + prima de antigüedad + Gastos de Representación + Horas Extras + incremento 2.5%) dividido por 30 y multiplicado por 15 días. De igual forma, si un servidor judicial se retira del servicio antes del 30 de junio o 30 de diciembre, tiene derecho al pago proporcional de la prima de productividad, siempre que a la fecha de su retiro hubiere servido mínimo tres meses completos en el respectivo semestre. 2.7.6. BONIFICACION POR SERVICIOS PRESTADOS: Sumatoria de (Asignación básica + prima de antigüedad + Gastos de Representación) y se multiplica por 50% o 35% según el caso. 2.7.7. CESANTÍAS: Es el equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcional al tiempo laborado, valor que se liquidará a 31 de diciembre de cada año y se depositará en el Fondo de Cesantías seleccionado antes del 14 de febrero de la siguiente anualidad. 2.7.8. HORAS EXTRAS: Son factor para liquidar cesantías, prima de productividad y aportes en pensión, máximo 80 horas al mes. 2.7.9. LAS PRIMAS ASCENSIONAL Y DE CAPACITACIÓN: Son factor de salario y se deben tomar para liquidar las prestaciones sociales de sus beneficiarios”.*

Concluyendo que la *bonificación por servicios prestados, la prima de servicios y la prima de productividad* no son factor salarial como erradamente lo afirma el Aquo, por el contrario solo *“se tienen en cuenta como doceavas, más no como factor de liquidación con incidencia salarial, es por ello que no constituye un `doble pago al reliquidarse la bonificación incluyendo dichos conceptos, por cuanto solo tiene incidencia en las doceavas más no en el mismo concepto, por ende no puede predicar una unidad indisoluble”*.

Agregó que se debe interpretar de manera diferente el contenido del artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, toda vez que los factores salariales que se tienen en cuenta para la liquidación de la prima de servicios difieren del concepto de factor salarial, *“tanto es así que en dicha norma se establece que la prima de servicios -se liquidará sobre los factores de salario- o si se quiere como se menciona el inicio de la norma que -de la base para liquidar la prima de servicios-“*

Concluye que el Juzgado Transitorio, confundió los conceptos de *“factor salarial”, “factor prestacional o prestación social”* con *“base para liquidar”* o sobre

los factores salariales para liquidar las prestaciones sociales. Solicitó se revoque en este sentido, el fallo primario, y por el contrario se reconozca el carácter de factor salarial que tiene la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013, también para la *bonificación por servicios prestados, la prima de servicios y la prima de productividad.*

## 7. CONSIDERACIONES

### a. COMPETENCIA.

Corresponde a esta jurisdicción por la materia del asunto, a este Tribunal en razón a lo ordenado en el artículo 247 n° 3, 4, 5, 6, y 7 del CPACA y a esta Sala de Conjuces, atendiendo la aceptación que, del impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal, hiciere el superior y a la designación que a este Conjuez le correspondió por sorteo de conjuces celebrado el pasado 14 de diciembre de 2022.

### b. CONTROL DE LEGALIDAD.

La Sala de Conjuces, realiza en este momento una revisión de las etapas y actuaciones hasta ahora realizadas en este medio de control, sin encontrar vicios que puedan anular este procedimiento.

### c. CASO CONCRETO.

Procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En este sentido, en atención al material probatorio traído a plenario y de conformidad a los hechos constatados por esta Corporación se destaca:

- a) Derecho de petición radicado el 2 de febrero de 2015.
- b) Resolución DESAJMZR16-208-2 de 18 de febrero de 2016 “*por medio de la cual se resuelve un derecho de petición*” y su constancia de notificación.
- c) Recurso de apelación.
- d) Resolución DESAJMZR16-594 de 4 de abril de 2016 “*por medio de la cual se concede un recurso de apelación*” y su constancia de notificación.
- e) Constancia laboral n° 1643 de tiempos de servicio y emolumentos cancelados a la señora MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ fechada el 27 de diciembre de 2016.
- f) Resolución n° 1949 de 22 de diciembre de 2016 “*por medio de la cual se admite y se declara fallida una conciliación prejudicial*”.

### d. PROBLEMA JURIDICO.

Considera la Sala importante definir en esta segunda instancia, dos aspectos importantes;

- I. La bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 383 de 2013, siendo un beneficio que se le ha venido cancelando mensualmente al demandante, cumple con las características para ser tenida como factor salarial sobre todos los factores prestacionales y, en consecuencia, se confirme el fallo emitido por el Juez Aquo, o de no ser así, haya lugar a ordenar su modificación o revocarlo.
- II. Cumple la condena en costas con los parámetros legales y jurisprudenciales que regulan la materia.

#### e. ANALISIS

##### I. DECRETO 383 DE 6 DE ENERO DE 2013

*“**Artículo 1º:** Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el Decreto número 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.” (Negrilla, subrayas y cursiva de la Sala).*

*“**Artículo 2º, Artículo 3º, Artículo 4º, Artículo 5:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2013.”*

##### EVOLUCION NORMATIVA DE LA BONIFICACION JUDICIAL

La Ley 4ª de 1992, mediante la cual se fijaron normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos determinó en su artículo 1º y 2º lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1o. El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:*

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y

d) Los miembros de la Fuerza Pública”.

*ARTÍCULO 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:*

a) *El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.*

b) (...)”.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Nacional, consagra como principios mínimos laborales, la favorabilidad y la remuneración móvil:

*“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. (...)”*

Bajo el mandato de la Ley 4ª de 1992 contenido en los artículos 1º y 2º, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, así:

*“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:*

- 1) Para los cargos del Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, relacionados a continuación, la bonificación judicial será: (...).*
- 2) Para los cargos de los Tribunales Judiciales, del Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, que se relacionan a continuación, la bonificación judicial será: (...).*

- 3) *Para los cargos de los Juzgados de Circuito, Especializado, Juzgados de Tribunal Penal Militar y Juzgados de Justicia Penal Militar, relacionados a continuación la bonificación judicial, será: (...).*
- 4) *Para los cargos de los Juzgados Municipales que se relacionan a continuación la bonificación judicial será: (...).*
- 5) *Para los cargos de Auxiliar Judicial y Citador, la bonificación judicial será: (...).*
- 6) *Para los cargos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar cuya denominación del cargo no esté señalada en los artículos anteriores, la bonificación judicial será: (...).*

*PARÁGRAFO. La bonificación judicial creada en el presente artículo se ajustará a partir del año 2014 de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC); en consecuencia, no le aplica el incremento que fije el Gobierno Nacional para las asignaciones básicas en el año 2013 y siguientes.*

*A partir del año 2014 y hasta el año 2018, los valores señalados en las tablas del presente artículo contienen un ajuste equivalente a una variación proyectada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del dos por ciento (2%) respecto del valor de la bonificación judicial asignada en el año inmediatamente anterior.*

*En el evento en que la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para las vigencias fiscales de los años 2014 a 2018 inclusive, sea diferente al dos por ciento (2%) proyectado para el valor de la bonificación judicial para los mismos años, el Gobierno Nacional ajustará las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presente.*

*Para el año 2019 y en adelante el valor mensual de la bonificación judicial será equivalente al valor que se perciba en el año inmediatamente anterior reajustado con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*

*ARTÍCULO 2o. Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que no optaron por el régimen establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995 y que vienen regidos por el Decreto número 848 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, de percibir en el año 2013 y siguientes, un ingreso total anual inferior al ingreso total anual más la bonificación judicial que se crea en el presente decreto, respecto de quien ejerce el mismo empleo y se encuentra regido por el régimen salarial y prestacional obligatorio señalado en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995, percibirán la diferencia respectiva a título de bonificación judicial, mientras permanezcan vinculados al servicio.*

*ARTÍCULO 3o. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.*

*ARTÍCULO 4o. El Departamento Administrativo de la Función Pública es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional. Ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia.*

*ARTÍCULO 5o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1o de enero de 2013.” (Subrayas propias de Sala)*

## **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA LABORAL**

Para decidir, se hace necesario citar el bloque de constitucional en cuanto al derecho al trabajo; dado que, en el sentir de esta Sala de Conjuces, el problema jurídico planteado en la demanda, es de rango constitucional.

El artículo 53 de la Constitución estableció, en su inciso cuarto, que;

*“Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.”*

Con base en esta norma, la Corte Constitucional ha dicho respecto de estos convenios que son parte del ordenamiento jurídico interno, sin hacer necesariamente referencia a su rango jerárquico.

Así, en la sentencia C-221 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se señaló:

*"El principio constitucional de igualdad de los trabajadores está desarrollado por el Convenio Internacional del Trabajo número 111 -aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969-, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Dicho Convenio es pues en Colombia fuente de derecho de aplicación directa en virtud del artículo 53 de la Constitución Política, al decir: "los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna", cuyo contenido es norma interpretativa de los derechos constitucionales en virtud del artículo 93 de la Carta Fundamental.”*

Otro ejemplo de ello, es la sentencia T-418 de 1992, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez, en la que se anota:

*“Según el artículo 53 de la Carta Política, los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. Ello es aplicable al Convenio número 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al derecho de sindicalización y de negociación colectiva, aprobado por la Ley 27 de 1976 y ratificado por el Gobierno Nacional el 16 de noviembre de 1976, y el cual contempla las mismas o similares conductas del artículo 354 del C. S. del T.”*

La sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se ocupó de definir en qué consistía el mandato del art. 93 de la Constitución, que establece la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales ratificados por el Congreso, que reconocieran los derechos humanos y prohibieran su limitación en los estados de excepción.

Para ello, recurrió a la noción del bloque de constitucionalidad, originaria del derecho francés, en los siguientes términos:

*“Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu”.*

En tales circunstancias, la Corte Constitucional ha establecido, que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts. 93 y 214 numeral 2º) es que, éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93).”

La noción del bloque de constitucionalidad ha sido objeto de distintas precisiones y diferenciaciones por parte de la jurisprudencia de esa Corporación. De esta forma, en la sentencia C-358 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz:

*“Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien sea porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque ‘son normas situadas en el nivel constitucional’, como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos.*

*“La Corte ha señalado con claridad que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración, de suerte que la violación de cualquier norma que*

*lo conforma se resuelve en últimas en una violación del Estatuto Superior”. Esto significa que la incorporación de una norma al bloque de constitucionalidad debe tener fundamento expreso en la Carta. Es lo que ocurre con los tratados de derechos humanos, los cuales fueron integrados expresamente por la Constitución al bloque de constitucionalidad al señalar que sus normas prevalecen en el orden interno y al prescribir que los derechos y deberes constitucionales serán interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia (CP art. 93). Con todo, la Constitución colombiana no señala en ninguna de sus disposiciones que el conjunto de los tratados ratificados por Colombia debe ser tenido en cuenta por la Corte al examinar la constitucionalidad de las leyes. Esto significa, si se sigue el principio que permite identificar la normatividad que conforma el bloque de constitucionalidad, que no todos los tratados internacionales forman parte de él”.*

En la sentencia T-568 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se planteó por primera vez la integración de los convenios internacionales del trabajo al bloque de constitucionalidad para tratar sobre asuntos estrictamente laborales. En la *ratio decidendi* de la providencia se expresó que, al analizar el caso, las autoridades gubernamentales y judiciales habían desconocido el derecho aplicable, por cuanto no habían atendido lo dispuesto en los convenios internacionales del trabajo y en los tratados de derechos humanos:

*“En este orden de ideas, para la revisión de los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, es claro que el bloque de constitucionalidad debe construirse a partir del Preámbulo de la Carta Política, e incluir los artículos 1, 5, 39, 53, 56 y 93 de ese Estatuto Superior, pues en esas normas están consagrados los derechos que reclama el Sindicato actor como violados; también procede incluir la Constitución de la OIT y los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical (tratado y convenios debidamente ratificados por el Congreso, que versan sobre derechos que no pueden ser suspendidos ni aún bajo los estados de excepción); además, los artículos pertinentes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana de Derechos Humanos...*

*“(...*

*“d) Alcance del bloque de constitucionalidad en este caso*

*“Si, como lo ordena la Constitución, los derechos y deberes allí consagrados deben ser interpretados "de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"(art. 93), y "Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna" (art. 53 inc 4), las autoridades nacionales de todos los órdenes (el Gerente de las Empresas Varias, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Jueces de la República) cometieron un grave error : ignoraron el derecho aplicable ; en su lugar, escogieron normas desfavorables a los trabajadores, contrarias a la Constitución y a los deberes internacionales que el Estado se comprometió a cumplir.*

*“Los derechos de asociación, sindicalización y huelga, como se explicó anteriormente, forman parte de la normatividad constitucional por una razón doble: están expresamente consignados en la Carta, y ella integra a su texto los*

*tratados internacionales sobre la materia.*

*“Colombia ha ratificado más de 50 Convenios de la OIT,[1] entre ellos, los Convenios 87 y 98 y se comprometió a cumplirlos de buena fe; en conjunto con las demás normas enunciadas, son el marco que se debe tener en cuenta al aproximarse a estos derechos”.*

En materia laboral, el bloque de constitucional, está integrado así: el preámbulo, los artículos 1°, 25, 26, 39, 53, 54, 55, 56, 57, 64 y 125 de La Constitución de 1991 y por los núcleos esenciales de los Convenios de la OIT números 87, 98, y, por último, y en virtud de los art. 93 y 94 superior, por cualquier otra norma internacional de ius cogens no codificado, o no ratificado por Colombia, relativa a materias laborales.

Los convenios y tratados internacionales del trabajo debidamente ratificados por Colombia son parte del ordenamiento jurídico o prevalecen en él. Dentro de los que prevalecen, es decir los que hacen parte del denominado Bloque de Constitucionalidad por tratarse de derechos humanos y además fundamentales, están los Convenios 87 y 98 de la OIT y 100, 105, 111, 138 y 182 y las normas que en materia laboral se encuentren escritas en los tratados de libre comercio, celebrados por Colombia y debidamente ratificados.

Con estas normas se busca: 1) Que una vez incorporadas al ordenamiento jurídico interno creen directamente derechos subjetivos o comprometan internacionalmente al respectivo Estado a adoptar las medidas necesarias para crearlos; 2) que contribuyan al fomento de la justicia social; 3) que los derechos fundamentales son derechos originarios o inherentes; no son creados por el Estado sino reconocidos por él. Además, son inalienables, por lo que su núcleo esencial no podrá ser limitado ni suspendido ni siquiera en estados de excepción. Aporten a la consolidación de las legislaciones nacionales en materia socioeconómica; y 4) que constituyan una fuente de inspiración de las legislaciones nacionales para construir sus políticas sociales y diseñar una política interna de trabajo<sup>1</sup>.

En conclusión, la interpretación y aplicación de los derechos laborales en Colombia, debe consistir en la integración de las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados sobre la materia.

### **PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL**

El principio de favorabilidad en materia laboral consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, consiste en la obligación de todo operador jurídico, judicial o administrativo, de optar por la situación más favorable al trabajador, en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes de derecho.

---

<sup>1</sup> Sentencia Corte Constitucional C 168 de 1995.

El principio opera (i) cuando existe controversia respecto de la aplicación de dos normas; y también, (ii) cuando existen escenarios en los cuales una norma admite diversas interpretaciones. A juicio de la Corte, *“la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones...”*<sup>2</sup>

Uno de los referentes acerca del principio de favorabilidad laboral es el fallo SU-1185 de 2001. Las *ratione decidendi* del caso se concretó en la obligación de los jueces de la República de aplicar las garantías constitucionales de la igualdad formal ante la ley y el principio de favorabilidad laboral en caso de duda en la interpretación de las disposiciones de las convenciones colectivas.<sup>3</sup>

En esta sentencia, la Corte Constitucional fijó una importante doctrina en materia de favorabilidad laboral, cuyo contenido es pertinente para el caso, al ofrecer claridad sobre el entendido y alcance de la mencionada garantía. Consideró la Corte:

*“En el ámbito de los conflictos de trabajo, por ejemplo, la Corte ha sido enfática en sostener que, so pretexto de interpretar el alcance de las normas jurídicas, no le es dable al operador jurídico desconocer las garantías laborales reconocidas a los trabajadores por la Constitución Política y las leyes, ni tampoco actuar en contradicción con los principios superiores que lo amparan como son, entre otros, los de igualdad de trato y favorabilidad. En este sentido, puede afirmarse que el Estatuto Superior se ha preocupado por garantizar un mínimo de derechos a los trabajadores, los cuales no pueden ser ignorados, disminuidos o transgredidos por las autoridades públicas y, en particular, por los jueces y magistrados de la República en su función constitucional de aplicar y valorar el alcance de la ley. En la Sentencia T-001 de 1999 se manifestó sobre el tema lo siguiente:*

*“Pero, además, la regla general -prohijada por esta Corte-, que rechaza como improcedente la tutela cuando se trata de controvertir interpretaciones judiciales acogidas por el juez en detrimento de otras igualmente válidas, admite, por expreso mandato constitucional, la excepción que surge del artículo 53 de la Constitución.*

*En la indicada norma el Constituyente consagró derechos mínimos de los trabajadores, es decir, derechos inalienables, que no pueden disminuirse, renunciarse, ni es factible transigir sobre ellos; que se imponen inclusive al legislador y desde luego a los jueces y a los funcionarios administrativos.*

*Entre tales derechos se encuentra el que surge de la aplicación del principio de favorabilidad, que la Constitución entiende como “...situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho...”.*

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional T 290 de 2005.

<sup>3</sup> Sentencia Corte Constitucional T 595 de 2004.

*Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma -la duda-, no puede ser ninguna diferente de la que más favorezca al trabajador. Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez.*

*Allí la autonomía judicial para interpretar los mandatos legales pasa a ser muy relativa: el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica<sup>4</sup>.*

Y en decisión posterior, reiteró la Corte:

*“...el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica. Es forzoso que el fallador entienda la norma de manera que la opción escogida sea la que beneficie en mejor forma y de manera más amplia al trabajador, por lo cual, de acuerdo con la Constitución, es su deber rechazar los sentidos que para el trabajador resulten desfavorables u odiosos.” (Sentencia T-800/99, M.P. Carlos Gaviria Díaz).*

*Desde esta perspectiva, cuando se trata de aplicar una convención colectiva, en atención a su valor normativo y a su carácter de acto solemne, lo que le compete el juez laboral es interpretarla de acuerdo al contenido material de su texto y, en caso de duda, optar por la interpretación que resulte más favorable al trabajador.*

*Es incuestionable que un proceder contrario a esta exigencia, que no encuentre fundamento en un principio de razón suficiente, configura una vía de hecho en cuanto implica un desconocimiento flagrante de los derechos fundamentales del trabajador, en especial el del debido proceso (C.P. art. 29, arts. 13 y 53).”*

Lo decidido por la Corte Constitucional, en la Sentencia de Unificación Jurisprudencial referenciada, es contundente: en caso de duda y ante la existencia de dos o más interpretaciones de una disposición jurídica contenida en una fuente formal del derecho (ley, acto administrativo, convención colectiva) debe preferirse aquella interpretación que mejor satisfaga los intereses del trabajador. Este y no otro, es el entendido que le ha otorgado la jurisprudencia al artículo 53 de la Constitución.

En sentencia T - 595 de 2004, la Corte Constitucional se refirió a lo que debía entenderse por los elementos del principio de favorabilidad laboral. Es el caso de la noción de “duda”, ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, y de la propia noción de “interpretaciones concurrentes”, allí se dijo:

*“La Corte considera en primer lugar que, la llamada “duda”, debe revestir un carácter de seriedad y de objetividad. No podría admitirse, por ejemplo, que a partir de una eventualidad relativa a la aplicabilidad o no de una interpretación,*

---

<sup>4</sup> Sentencia T-001 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

*el juez o la administración deban en consecuencia desechar una interpretación sólida y acoger una interpretación débilmente emergente, que para el caso resulte más favorable para el trabajador.*

*La seriedad y la objetividad de la duda dependen a su vez de la razonabilidad de las interpretaciones. En efecto, la fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones, es la que determina que la duda que se cierne sobre el operador jurídico, sea como tal una duda seria y objetiva.*

*Sobre el punto, la Corte adelantará algunos de los criterios que permiten identificar una interpretación como razonable y objetiva; estos criterios son: (i) la corrección de la fundamentación jurídica, (ii) la aplicación judicial o administrativa reiterada, y (iii) la corrección y suficiencia de la argumentación.*

*El criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de una correcta fundamentación jurídica, es un desarrollo del artículo 53 de la Constitución, en la medida en que la duda debe surgir a partir de una divergencia interpretativa sobre las fuentes formales del derecho. Esto implica que las opciones hermenéuticas, por un lado, deben encuadrar en el marco semántico de las disposiciones de las fuentes formales, y de otro, deben estar en consonancia con las disposiciones de la Constitución. Sólo serán admisibles como razonables, aquellas interpretaciones de las fuentes formales, que además de encuadrarse en el marco de las disposiciones normativas respectivas, también se correspondan con la interpretación autorizada de las normas constitucionales.*

*El criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de su aplicación administrativa y judicial reiterada, es un desarrollo del artículo 13 de la Constitución, en la medida en que garantiza uniformidad en la forma en que el derecho objetivo se concreta en las prácticas sociales: ya sea en la decisión judicial de controversias o en el funcionamiento ordinario de la administración. Además, la aplicación reiterada de ciertas interpretaciones de las disposiciones jurídicas ofrece un elemento de objetividad que permite a su vez cualificar, en los casos problemáticos, cuando se está en presencia de una duda objetiva y no se trata en cambio de un eventual capricho del operador jurídico.*

*Finalmente, el criterio de razonabilidad de la interpretación como resultado de un proceso de argumentación suficiente, es un desarrollo del artículo 29 de la Constitución, en la medida en que se proscribe la arbitrariedad del operador jurídico y se exige que su actuación esté debidamente motivada. El control racional del discurso jurídico está determinado entonces por la posibilidad real de escrutinio sobre las razones para la decisión de los operadores jurídicos: que sea posible un juicio sobre la suficiencia de los argumentos, su idoneidad, su corrección, y su pertinencia.*

*Por otra parte, además de la razonabilidad, las interpretaciones deben ser efectivamente concurrentes al caso bajo estudio. Es decir, las opciones hermenéuticas deben aplicar a los supuestos de hecho de las disposiciones en juego y a las situaciones que delimiten fácticamente cada caso bajo examen. En este sentido, no sería admisible hablar de dos interpretaciones divergentes cuando se pueda establecer que las mismas no son aplicables a un mismo supuesto de hecho o que no consulten los límites fácticos de los casos por resolver.*

*Por último, y este criterio es determinante para definir los criterios de la regla de preferencia de la favorabilidad, entre aquellas interpretaciones concurrentes que sean razonables, que se apliquen al supuesto de hecho del caso y que generen un motivo de duda serio y objetivo, el operador jurídico deberá elegir aquella interpretación que más favorezca los derechos constitucionales del trabajador. Lo anterior, bajo el criterio hermenéutico general de la Constitución, según el cual los operadores jurídicos deben escoger siempre aquella interpretación que más se avenga con el principio de eficacia de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política”.*

A su paso por este tema, el Consejo de Estado, en Sentencia de la Sección Segunda, CP. Alejandro Ordoñez M, del 16 de febrero de 2006, rad. 25000-23-25-000-2001-01579-01(1579-04)<sup>5</sup>:

*“Así mismo se observa que en aras de hacer efectivo de este beneficio, se atiende el principio mínimo de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, es decir se resuelve la controversia respetando la situación más beneficiosa a su destinatario. En este sentido se ha acogido el criterio expuesto por la Corte Constitucional en algunos fallos proferidos en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Ha expresado sobre el particular: De otra parte, considera la Corte que la “condición más beneficiosa” para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto, cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. En nuestro ordenamiento superior el principio de favorabilidad se halla regulado en los siguientes términos: “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho”, precepto que debe incluirse en el estatuto del trabajo que expida el Congreso. De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas, acoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones, la norma así acogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso o crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador.”*

De igual manera y frente al concepto de salario en el sector público, en el marco del Bloque de Constitucional, fue definido por la Corte Constitucional SU-995 de 9 de diciembre de 1999, MP. Carlos Gaviria Díaz, la cual dijo en esa ocasión;

*El concepto de salario es un tema del que la Corte se ha ocupado en múltiples oportunidades, tanto en sede de tutela como de constitucionalidad, subrayando no sólo la importancia técnica o instrumental que tiene la ganancia que*

---

<sup>5</sup> Posición que ha sido reiterada por el Consejo de Estado. Como ejemplo se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de fecha 14 de octubre de 2010, CP. Carmen Teresa Ortiz. Rad. 110010315000201000795.

*en virtud de un contrato de trabajo, paga el empleador al trabajador por la labor o servicio prestados<sup>6</sup>, sino el valor material que se desprende de su consagración como principio y derecho fundamentales (C.P. preámbulo y artículos 1, 2, 25 y 53), claramente dirigidos a morigerar la desigualdad entre las partes de la relación laboral, y hacer posible el orden justo de la República "fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".*

*Las fuentes positivas que permiten desarrollar la noción integral del salario, no sólo se encuentran en los artículos de la Constitución y la legislación interna; es menester acudir a instrumentos de derecho internacional que se encargan de desarrollar materias laborales y que, por virtud del artículo 93 de la Carta Política, hacen parte de la normatividad iusfundamental vigente en nuestro país, a través de lo que se ha denominado bloque de constitucionalidad. Sobre este principio la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones, y ha señalado que:*

*"El bloque de constitucionalidad, estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias"<sup>7</sup>.*

*En este orden de ideas, la noción de salario ha de entenderse en los términos del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo -relativo a la protección del salario-, ratificado por la Ley 54 de 1992, que en el artículo 1° señala:*

*"El término 'salario' significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar".*

*Esto quiere decir que para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.*

*Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la ya referida necesidad de integración de los*

<sup>6</sup> En esta materia se siguen los preceptos descriptivos señalados en el Convenio 85 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección del salario.

<sup>7</sup> Corte Constitucional Sentencia C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Al respecto pueden consultarse, entre otros, los fallos C-225 de 1995, C-423 de 1995, C-578 de 1995 y C-327 de 1997.

*diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. A partir de la Constitución de 1991, es evidente la relevancia del derecho laboral dentro de la configuración de un orden social y económico justo y más cercano a la realidad, en cuyo desarrollo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha debido intervenir,<sup>8</sup> en buena parte por la falta del estatuto del trabajo al que se refiere el artículo 53 Superior. Al respecto ha dicho este Tribunal:*

*"La Constitución es el orden normativo primario protector del derecho al trabajo, bien sea que se preste independientemente o bajo condiciones de subordinación, en las modalidades de contrato de trabajo o bajo una relación laboral, legal, estatutaria o reglamentaria. La variedad normativa que aquella contiene propende el establecimiento de relaciones laborales justas, mediante la eliminación de factores de desequilibrio, que aseguren la vigencia y efectividad del principio de igualdad, la protección a ciertos sectores de trabajadores que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta o carecen de oportunidades para la capacitación laboral, y la consagración de un sistema contentivo de una protección jurídica concreta del trabajo que debe ser desarrollado por el legislador, a partir del señalamiento de unos principios mínimos fundamentales (art. 53)".*

*En particular, respecto al salario y su naturaleza se ha dicho:*

*"En virtud de su consagración como un derecho [el derecho al salario], nuestra Constitución compromete al Estado en el deber de protegerlo, creando, estimulando e incentivando las condiciones socioeconómicas propicias que promuevan una oferta de oportunidades laborales para todas aquellas personas en capacidad de trabajar, expidiendo la normatividad que asegure unas relaciones laborales "dignas y justas", con arreglo a los principios fundamentales básicos y mínimos ideados por el Constituyente y, en ejercicio de su capacidad de intervención, limitando los abusos que pueden engendrarse al amparo de las leyes del mercado y del principio de la autonomía de la voluntad, o regulando las condiciones requeridas para racionalizar la economía con el fin, de asegurar el pleno empleo de los recursos humanos, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, especialmente en lo laboral, y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores"<sup>9</sup>.*

Finalmente, y frente a la naturaleza salarial de la bonificación judicial reclamada, la Saña de Conjueces, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia de la Conjuez Dra. Carmen Anaya de Castellanos, afirmó:

*"...la Sala no deja pasar por alto que existe una sólida línea jurisprudencial creada por los Jueces y Magistrados de nuestra jurisdicción, la cual desarrolla el carácter salarial de dicha Bonificación al analizar el concepto de salario, la noción de factor salarial y los criterios que permiten su identificación, tomando como referencia lo que al respecto consagran la ley laboral colombiana y la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado,*

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-521 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Aunque en aquella oportunidad estas consideraciones fueron utilizadas para avalar una noción restringida del salario, no cabe duda que la orientación de la Carta Política (artículo 93), apunta a la formación de conceptos más amplios que sean concordantes con ordenamientos internacionales vinculantes en el sistema jurídico nacional.

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-521 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

*indicando que según la ley laboral colombiana el salario lo constituye todo aquello que el trabajador recibe en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, siempre que sea reconocido de forma habitual y no por mera liberalidad del empleador. Así tenemos, que la susodicha Bonificación Judicial reúne todos los requisitos del salario ya que sin perjuicio de la denominación que se le atribuya, todo pago habitual que reciba el trabajador en contraprestación de su servicio personal constituye salario, incluidas las bonificaciones habituales<sup>5</sup>.*

*En este orden de ideas, para la Sala es claro que la bonificación judicial creada mediante Decreto No. 0382 de 2013, al ser un pago que reciben los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, de forma habitual y periódica en contraprestación a sus servicios, no habría motivo alguno para desconocer su carácter salarial, máxime si se tiene en cuenta que fue creada precisamente para materializar una nivelación salarial dispuesta en una Ley marco, Aceptar lo contrario, implicaría desconocer abiertamente los límites a la facultad otorgada por el Congreso al Gobierno Nacional y desatentar principios de rango constitucional como la progresividad, la primacía de la realidad sobre las formas y los límites protectores señalados por el Constituyente en el artículo 53 de la Carta Política.”<sup>10</sup>*

De lo anterior se deduce, no hay motivos para negar la condición de salario que tiene la bonificación judicial deprecada por la parte actora.

#### **a. CONDENA EN CONSTAS.**

También; encuentra la Sala su desacuerdo en la condena en costas emitida en el fallo primario, -numeral 7º-, y de antemano advierte que será revocada esta por completo, toda vez que esta sanción desconoce la tesis jurisprudencial que ha venido protegiendo el Consejo de Estado, cuando afirma que solo procede la condena en costas, cuando se vislumbra mala fe en las actuaciones de la parte vencida;

*“...Finalmente, respecto de las costas procesales ordenadas por el a quo la Sala procederá a su revocatoria, de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>11</sup>, en cuanto a que si bien la Ley 1437 de 2011 no señala expresamente la previsión que contenía el artículo 171 del decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas «teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes», la Ley 1437 de 2011 no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio. Su carga debe entenderse como el resultado de observar conductas temerarias, de mala fe y de la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas, que deberán ser ponderadas por el juez.”<sup>12</sup>*

<sup>10</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Bogotá 6 de abril de 2022. Nulidad y restablecimiento del derecho, 76001233300020180041401(0470-2020), María Elide Acosta Henao Vrs Fiscalía General de la Nación.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, providencia del 20 de agosto de 2015, medio de control n° 47001233300020120001301 (1755-2013), C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez « (...) La norma contenida en el artículo 188 no impone al funcionario judicial la obligación de conceder las costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, es, de pronunciarse sobre su procedencia.

<sup>12</sup> Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos

Corolario de lo anterior, según análisis del desarrollo del proceso, la parte vencida *-demandada-* atendió oportunamente a los llamados realizados por el Juez Aquo, al menos aquellos de carácter obligatorio, además en sus actuaciones no se vislumbra temeridad, mala fe y tampoco existen pruebas sobre la causación de aquellos, por ende, se itera el Despacho procederá a revocar la condena que, en materia de costas procesales, impuso el fallo primario.

## 9. CONCLUSIÓN

1. Es claro que la bonificación judicial establecida por el Decreto 383 de 2013, acoge los requisitos definidos en el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo *-relativo a la protección del salario-*, ratificado por la Ley 54 de 1992, es decir; dicha bonificación constituye una erogación dineraria, que según las pruebas aportadas al proceso, es periódica y habitual, toda vez que se ha venido cancelando a la demandante **MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ** mes a mes, ininterrumpidamente, desde la misma fecha en que el decreto 383 de 2013, inicio su vigencia<sup>13</sup>, de ahí que no pueda descartarse, el carácter de factor salarial, de la bonificación reclamada, frente a **TODAS** las prestaciones sociales, no solo para salud y pensión -como lo dispuso el Gobierno Nacional- y menos frente la vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías y sus intereses como lo apuntó el Juez Aquo, pues tampoco va en contra de las normas internacionales que como se dijo, entrañan este tema y hacen parte del bloque de constitucionalidad.
2. Existe la necesidad que la demandada, continúe reconociendo el carácter de factor salarial de la bonificación judicial reclamada, en adelante y mientras a la señora **MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ**, ocupé cualquiera de los cargos que ha ocupado en la Rama Judicial u otro incluido por el Decreto 383 de 2013, como beneficiario de esta bonificación.
3. Ordenar a la demanda la reliquidación de todas las prestaciones sociales *-sin distinción alguna-* a que ha tenido derecho la demandante **MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ** desde el **1 de enero de 2013** y hasta la ejecutoria de esta sentencia, o en su defecto hasta que deje de ocupar un cargo que no esté incluido por esta norma como beneficiario, lo que ocurra primero y pagar las diferencias adeudadas.
4. Deberá la demandada continuar con la liquidación de las prestaciones sociales, tomando esta bonificación como factor salarial y, después de la

---

<sup>13</sup> 6 de enero de 2013.

ejecutoria de esta sentencia, genere el demandante como contraprestación al desempeño del cargo actual, siempre que este se encuentre amparado por el Decreto 383 de 2013.

5. Se revocará la condena en costas-agencias de derecho.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

### **11. FALLA**

**PRIMERO: MODIFICAR** los numerales 1° y 5° de la *sentencia 30 de agosto de 2021, preferida por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales*, los cuales quedarán así;

*“PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de “la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones de la parte demandante” y “prescripción”.*

*QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, SE ORDENA a la NACION-RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL, reconocer, en favor de MARIA ALEXANDRA AGUDELO GOMEZ la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013, como factor salarial, desde el 1 de enero de 2013 y hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral de la RAMA JUDICIAL. Para lo cual se reliquidan TODAS las prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías e intereses a las cesantías, etc). Percibidas por la parte actora y sufragara la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración. Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por los artículos 187 a 195 del CPACA, es decir, actualizarlos mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la formula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer los ajustes. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la formula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales”.*

**SEGUNDO: REVOCAR** el numeral 7° de la *sentencia de sentencia 30 de agosto de 2021, preferida por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales* y, en consecuencia, **NO** condenar en costas.

17001333300220170019704

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*María Alexandra Agudelo Gómez Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Sentencia de segunda instancia n° 100*

**TERCERO: CONFIRMAR** los demás numerales *de la sentencia 30 de agosto de 2021*, proferida por *Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales*, que puso fin a la primera instancia de este proceso.

**CUARTO: ORDENAR** a la secretaria de este Tribunal hacer las anotaciones en la base de datos Siglo XXI.

**QUINTO: EJECUTORIADO** este fallo, devuélvase el expediente al **DESPACHO** de origen.

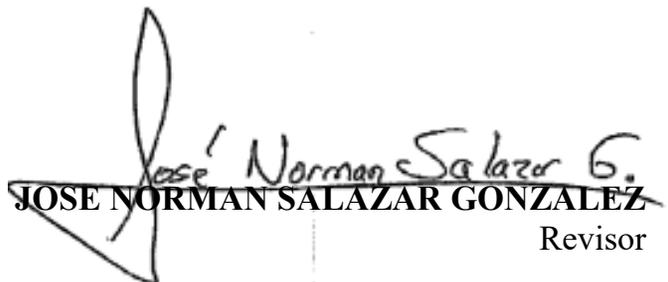
**NOTIFÍQUESE y CUMPLASE**

Discutida y aprobada en **SALA VIRTUAL** celebrada el 15 de junio de 2023.

**Los Conjuces;**



**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Ponente



**JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**  
Revisor



**JOSE MAURICIO BALDION ALZATE**  
Revisor

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**SALA DE CONJUECES**

Tomas Felipe Mora Gómez

Conjuez Ponente

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**1. ASUNTO**

En ejercicio de la segunda instancia y luego de que el pasado 10 de abril del año que avanza pasara a despacho para proferir sentencia, procede la Sala a resolver los recursos de apelación que contra el fallo primario fueron interpuestos por las partes y, en consecuencia, emitirá la sentencia de segunda instancia, después de haberse agotado todas las etapas que la anteceden, dentro de este medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** identificada con el radicado n° **17001333900620180033003** en el que es demandante **MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON** contra la **NACIÓN-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**, en Sala de Conjueces, conformada por el **Dr. TOMAS FELIPE MORA GOMEZ** en calidad de Conjuez Ponente, y con la participación de los Conjueces Revisores **Dr. JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ** y **Dr. JOSE MAURICIO BALDION ALZATE**.

**2. OBJETO DE LA DECISIÓN**

En resumen, debe la Sala de Conjueces definir si tiene razón el artículo 2° del Decreto 383 del 2013 cuando afirma que la bonificación judicial para los empleados públicos que dispone, constituye factor salarial solo para efectos de los aportes a salud y pensión, o si, por el contrario, lo es para todas las prestaciones sociales, sin distinción de ninguna clase.

**3. DECLARACIONES Y CONDENAS**

**1. DECLARAR** la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- *Resolución DESAJMAR17-1370 de 5 de diciembre de 2017.*
- *Acto administrativo ficto o presunto negativo.*

2. **RECONOCER** y pagar a la señora **MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON** la bonificación judicial establecida a través del Decreto 383 de 2013, que se percibe desde el 1 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación, con incidencia en la prima de servicios, prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicio prestado y demás emolumentos prestacionales que por Constitución y Ley corresponden a los servidores públicos de la Rama Judicial, por tal motivo, deberá incluirse en nómina y reliquidarse teniendo en cuenta como base de liquidación la “bonificación judicial” a pagar mensualmente y la bonificación por servicio prestado, por ende, se deberá tener como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción desde el momento de su origen.
3. **SEGUIR** liquidando a la demandante la bonificación judicial señalada en el Decreto 383 de 2013, teniendo como base el 100% de la remuneración básica mensual de cada año y como también todos los demás factores salariales y prestacionales, sin deducir o descontar dicha remuneración.
4. **INDEXAR** las sumas resultantes del reconocimiento y pago de la bonificación judicial, conforme al IPC y se paguen intereses legales.
5. **INCLUIR** en nómina y seguir pagando la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 de 2013 como factor salarial y prestacional dejado de percibir por la demandante en conjunto con la asignación básica, el cual tendrá efectos directos y circunstanciales en las vacaciones, prestaciones sociales (prima de vacaciones, prima de productividad, prima de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos prestacionales que recibe un servidor público de la Rama Judicial).
6. **PAGAR** la indemnización moratoria por la no consignación total de las cesantías al fondo correspondiente seleccionado por el servidor publico de la Rama Judicial.
7. **AJUSTAR** las sumas de conformidad con las normas adjetivas y sustanciales del CPACA y demás preceptos jurídicos de que tratan la materia.

#### 4. HECHOS

La señora **MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON**, ha sido servidora publica al servicio de la Rama Judicial, en el cargo de Juez Municipal, desde antes de

la entrada en vigencia del decreto 383 de 2013 -1 de enero de 2013- y a la fecha de presentación de esta demanda, aun continuaba desarrollando dicho cargo.

## 5. FALLO PRIMARIO

El 18 de agosto de 2021, el Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, decidió la primera instancia accediendo parcialmente a las pretensiones del demandante. En su parte resolutive ordenó:

**“PRIMERO: DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE**, la excepción: *“carencia del derecho reclamado”*, en lo relacionado con las pretensiones de la bonificación por servicios prestados, prima de productividad, prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial. También se declarar **NO probada** en cuanto a la pretensión del reconocimiento de la bonificación como factor salarial para calcular las prestaciones sociales. **DECLARAR NO PROBADA** la excepción *“de la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones de la parte demandante”*. **DECLARAR PROBADA** la excepción de *“prescripción”* respecto de los periodos anteriores al **17 de noviembre de 2014**.

**SEGUNDO: INAPLICAR** por inconstitucional la expresión *“únicamente”* contenida en el artículo 1° de los Decreto 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019 y 442 de 2020 y, demás normas que recojan esa misma expresión, en el entendido que la bonificación judicial si constituye salario para liquidar las prestaciones sociales que devenguen los servidores de la Rama Judicial.

**TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD** de la resolución **DESAJMAR17-1370 de 5 de diciembre de 2017** y del **acto ficto derivado del silencio administrativo negativo**, que puso fin a la actuación administrativa, ambas expedidas por la entidad demandada.

**CUARTO: ACCEDER** a las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con el reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales de la parte actora, teniendo como factor salarial la bonificación judicial de que tratan los Decretos 383 de 2013.

**QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, SE ORDENA** a la **NACION-RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-**, reconocer, en favor de **MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON** la bonificación judicial creada por los Decretos 383 y 384 de 2013, como factor salarial, desde el **17 DE NOVIEMBRE DE 2014** y hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral de la **RAMA JUDICIAL**. Para lo cual se reliquidan las prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad,

*auxilio de cesantías e intereses a las cesantías, etc). Percibidas por la parte actora y sufragara la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración. Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA, debidamente indexadas, conforme al artículo 187 del CPACA, es decir, actualizarlos mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la formula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer los ajustes. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la formula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.*

**SEXTO:** *La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.*

**SEPTIMO: SE CONDENA EN COSTAS** *a las Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el CGP, Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.*

**OCTAVO: EJECUTORIADA** *esta providencia, LIQUIDENSE los gastos del proceso, DEVUELVASE los remanentes si los hubiere. ARCHIVENSE las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI. Se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del CGP.*

**NOVENO: NOTIFIQUESE** *la presente sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA y demás normas complementarias o afines.”.*

Como sustento jurídico indicó; “...De conformidad con el análisis constitucional, legal y jurisprudencial que se relaciona con el caso concreto, en criterio de esta dependencia judicial, existe mérito para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda. Con sujeción a los argumentos que a continuación se desarrollarán, la bonificación creada por el decreto 383 de 2013, ostenta la naturaleza de una verdadera prestación constitutiva de salario, motivo por el cual se puede interpretar como un factor salarial que debe ser tenido en cuenta para calcular las prestaciones sociales que perciba en servidor judicial, con sujeción al tipo de cargo que haya desempeñado o desempeñe en el futuro. Sin embargo, en cuanto a la pretensión ligada a la bonificación por servicios prestados, se negará, entre otras razones, debido a que el Gobierno Nacional en ese específico caso tiene una mayor discrecionalidad en la regulación por tratarse de una prestación ocasional. La tesis que se pretende desatar, se afinca en la naturaleza de un ordenamiento jurídico cuyo vértice normativo o norma fundamental es la Constitución de 1991, norma que supone su primacía sobre las restantes del

*ordenamiento y de la que se deriva una fuerza normativa tal que subordina las demás reglas expedidas en virtud de su autorización. No se puede pasar por alto que, de conformidad con lo expuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de la Constitución Colombiana no se deriva solo la validez formal de las demás normas del ordenamiento jurídico, sino también, la validez material de las mismas. Esta fuerza directiva implica la subordinación legislativa y administrativa a las disposiciones fundamentales de la Carta y el sometimiento al Bloque de Constitucionalidad. Adicionalmente, para sustentar esta providencia se tuvo en cuenta los lineamientos argumentativos que, en esencia, han expuesto los Tribunales Administrativos de Caldas y Cundinamarca y algunos Jueces Administrativos del país, acogiendo así el precedente vertical<sup>1</sup> y horizontal<sup>2</sup>”, en consecuencia, accedió a la inaplicación de la expresión “únicamente” del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, a la declaración de los actos acusados, al reconocimiento de la bonificación reclamada como factor salarial para las prestaciones sociales devengadas por la demandante (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías y sus intereses) y su consecuente reliquidación, y negó las pretensiones relacionadas con el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación por servicios prestados, prima de productividad y prima de servicios, como factor salarial y el pago de la sanción moratoria en lo que a cesantías, se refiere.*

## **6. RECURSOS DE ALZADA**

### ***Demandada.***

Notificada la sentencia fue recurrida por la parte demandada, mediante escrito que presentó el 19 de agosto de 2021. En esta ocasión, la demandada resalto que por conducto del artículo 150, numeral 19, literales e) y f) la potestad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, recae sobre el Congreso de la Republica y de hacerlo su representada, estaría extralimitando sus funciones y de paso, incurriría en la comisión del delito de prevaricato, además de las sanciones disciplinarias. Ahora bien, aseguró que la demandada actúa en cumplimiento de los decretos presidenciales que son producto de la facultad que la Ley 4ª de 1992 le otorgó para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos que allí se mencionan. Frente a la condena en costas, considera que el Aquo se equivocó, pues desconoce la tesis superior, que indica que siempre que las actuaciones de la parte vencida, estén libres de mala fe, no hay lugar a condenarlo por este concepto, agregó que las actuaciones de la demandada están parametrizadas por una directriz a nivel nacional, con suficiente soporte jurídico normativo y jurisprudencial. Solicitó se revoque esta sentencia y en consecuencia se nieguen todas las pretensiones.

***Demandante.***

A su turno la parte demandante se opuso mediante escrito que allegó el 19 de agosto de 2021. En esta ocasión se opuso parcialmente a las decisiones de la sentencia que negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial frente a la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, prima de productividad, prima especial de servicios y bonificación por actividad judicial. Dice que el fallo primario desconoce la tesis del superior, el cual frente a procesos que persiguen pretensiones similares, reconoce la calidad de factor salarial de la bonificación judicial derivada del Decreto 383 de 2013, para todas las prestaciones sociales, incluidas aquellas que el Juzgado Transitorio Administrativo de Manizales, desconoce. Agrega que contrario a lo que asegura el Aquo, la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, la prima de productividad, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial, se tienen en cuenta como doceavas y no como factor de liquidación con incidencia salarial, por lo que no puede decirse que se constituye un doble pago, al liquidarlas incluyendo la calidad de factor salarial que tiene la bonificación judicial. Solicitó se revoque la sentencia del 18 de agosto de 2021, en lo que resulta adverso a las pretensiones de la demanda.

**7. CONSIDERACIONES**

**a. COMPETENCIA.**

Corresponde a esta jurisdicción por la materia del asunto, a este Tribunal en razón a lo ordenado en el artículo 247 n° 3, 4, 5, 6, y 7 del CPACA y a esta Sala de Conjueces, atendiendo la aceptación que, del impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal, hiciere el superior y a la designación que a este Conjuez le correspondió por sorteo de conjueces celebrado el pasado 12 de diciembre de 2022.

**b. CONTROL DE LEGALIDAD.**

La Sala de Conjueces, realiza en este momento una revisión de las etapas y actuaciones hasta ahora realizadas en este medio de control, sin encontrar vicios que puedan anular este procedimiento.

**c. CASO CONCRETO.**

Procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En este sentido, en atención al material probatorio traído a plenario y de conformidad a los hechos constatados por esta Corporación se destaca:

- a) Resolución n° 583 de 4 de mayo de 2018 “por medio de la cual se admite y se declara fallida una conciliación prejudicial”.
- b) Derecho de petición, radicado el 17 de noviembre de 2017.
- c) Resolución n° DESAJMAR17-1370 de 5 de diciembre de 2017 “por medio de la cual se resuelve un derecho de petición” y su constancia de notificación.
- d) Recurso de apelación.
- e) Resolución DESAJMAR18-53 de 9 de enero de 2018 “por medio de la cual se concede un recurso de apelación” y su constancia de notificación.
- f) Constancia laboral n° 484 de 23 de abril de 2018, de tiempos de servicio y emolumentos cancelados a la demandante **MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON**.

#### d. PROBLEMA JURIDICO.

Considera la Sala importante definir en esta segunda instancia, dos aspectos importantes;

- I. La bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 383 de 2013, siendo un beneficio que se le ha venido cancelando mensualmente al demandante, cumple con las características para ser tenida como factor salarial sobre todos los factores prestacionales y, en consecuencia, se confirme el fallo emitido por el Juez Aquo, o de no ser así, haya lugar a ordenar su modificación o revocarlo.
- II. Cumple la condena en costas con los parámetros legales y jurisprudenciales que regulan la materia.

#### e. ANALISIS

##### I. DECRETO 383 DE 6 DE ENERO DE 2013

“Artículo 1°: Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el Decreto número 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.” (Negrilla, subrayas y cursiva de la Sala).

“Artículo 2°, Artículo 3°, Artículo 4°, Artículo 5: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero de 2013.”

## **EVOLUCION NORMATIVA DE LA BONIFICACION JUDICIAL**

La Ley 4ª de 1992, mediante la cual se fijaron normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos determinó en su artículo 1º y 2º lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1o. El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:*

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;*
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;*
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y*
- d) Los miembros de la Fuerza Pública”.*

*ARTÍCULO 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:*

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.*
- b) (...)”.*

Debe tenerse en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Nacional, consagra como principios mínimos laborales, la favorabilidad y la remuneración móvil:

*“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. (...)”*

Bajo el mandato de la Ley 4ª de 1992 contenido en los artículos 1º y 2º, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, así:

*“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que*

vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:

- 1) *Para los cargos del Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, relacionados a continuación, la bonificación judicial será: (...).*
- 2) *Para los cargos de los Tribunales Judiciales, del Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, que se relacionan a continuación, la bonificación judicial será: (...).*
- 3) *Para los cargos de los Juzgados de Circuito, Especializado, Juzgados de Tribunal Penal Militar y Juzgados de Justicia Penal Militar, relacionados a continuación la bonificación judicial, será: (...).*
- 4) *Para los cargos de los Juzgados Municipales que se relacionan a continuación la bonificación judicial será: (...).*
- 5) *Para los cargos de Auxiliar Judicial y Citador, la bonificación judicial será: (...).*
- 6) *Para los cargos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar cuya denominación del cargo no esté señalada en los artículos anteriores, la bonificación judicial será: (...).*

*PARÁGRAFO. La bonificación judicial creada en el presente artículo se ajustará a partir del año 2014 de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC); en consecuencia, no le aplica el incremento que fije el Gobierno Nacional para las asignaciones básicas en el año 2013 y siguientes.*

*A partir del año 2014 y hasta el año 2018, los valores señalados en las tablas del presente artículo contienen un ajuste equivalente a una variación proyectada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del dos por ciento (2%) respecto del valor de la bonificación judicial asignada en el año inmediatamente anterior.*

*En el evento en que la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para las vigencias fiscales de los años 2014 a 2018 inclusive, sea diferente al dos por ciento (2%) proyectado para el valor de la bonificación judicial para los mismos años, el Gobierno Nacional ajustará las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presente.*

*Para el año 2019 y en adelante el valor mensual de la bonificación judicial será equivalente al valor que se perciba en el año inmediatamente anterior reajustado con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*

*ARTÍCULO 2o. Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que no optaron por el régimen establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995 y que vienen regidos por el Decreto número 848 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, de percibir en el año 2013 y siguientes, un ingreso total anual inferior al ingreso total anual más la bonificación judicial que se crea en el presente decreto, respecto de quien ejerce el mismo empleo y se encuentra regido por el régimen salarial y prestacional obligatorio señalado en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995, percibirán la diferencia respectiva a título de bonificación judicial, mientras permanezcan vinculados al servicio.*

*ARTÍCULO 3o. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.*

*ARTÍCULO 4o. El Departamento Administrativo de la Función Pública es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional. Ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia.*

*ARTÍCULO 5o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1o de enero de 2013.” (Subrayas propias de Sala)*

## **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA LABORAL**

Para decidir, se hace necesario citar el bloque de constitucional en cuanto al derecho al trabajo; dado que, en el sentir de esta Sala de Conjuces, el problema jurídico planteado en la demanda, es de rango constitucional.

El artículo 53 de la Constitución estableció, en su inciso cuarto, que;

*“Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.”*

Con base en esta norma, la Corte Constitucional ha dicho respecto de estos convenios que son parte del ordenamiento jurídico interno, sin hacer necesariamente referencia a su rango jerárquico.

Así, en la sentencia C-221 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se señaló:

*"El principio constitucional de igualdad de los trabajadores está desarrollado por el Convenio Internacional del Trabajo número 111 -aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969-, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Dicho Convenio es pues en Colombia fuente de derecho de aplicación directa en virtud del artículo 53 de la Constitución Política, al decir: "los Convenios Internacionales del Trabajo*

*debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna", cuyo contenido es norma interpretativa de los derechos constitucionales en virtud del artículo 93 de la Carta Fundamental."*

Otro ejemplo de ello, es la sentencia T-418 de 1992, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez, en la que se anota:

*"Según el artículo 53 de la Carta Política, los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. Ello es aplicable al Convenio número 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al derecho de sindicalización y de negociación colectiva, aprobado por la Ley 27 de 1976 y ratificado por el Gobierno Nacional el 16 de noviembre de 1976, y el cual contempla las mismas o similares conductas del artículo 354 del C. S. del T."*

La sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se ocupó de definir en qué consistía el mandato del art. 93 de la Constitución, que establece la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales ratificados por el Congreso, que reconocieran los derechos humanos y prohibieran su limitación en los estados de excepción.

Para ello, recurrió a la noción del bloque de constitucionalidad, originaria del derecho francés, en los siguientes términos:

*"Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu".*

En tales circunstancias, la Corte Constitucional ha establecido, que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts. 93 y 214 numeral 2º) es que, éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93)."

La noción del bloque de constitucionalidad ha sido objeto de distintas precisiones y diferenciaciones por parte de la jurisprudencia de esa Corporación. De esta forma, en la sentencia C-358 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz:

*“Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien sea porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque ‘son normas situadas en el nivel constitucional’, como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos.*

*“La Corte ha señalado con claridad que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración, de suerte que la violación de cualquier norma que lo conforma se resuelve en últimas en una violación del Estatuto Superior”. Esto significa que la incorporación de una norma al bloque de constitucionalidad debe tener fundamento expreso en la Carta. Es lo que ocurre con los tratados de derechos humanos, los cuales fueron integrados expresamente por la Constitución al bloque de constitucionalidad al señalar que sus normas prevalecen en el orden interno y al prescribir que los derechos y deberes constitucionales serán interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia (CP art. 93). Con todo, la Constitución colombiana no señala en ninguna de sus disposiciones que el conjunto de los tratados ratificados por Colombia debe ser tenido en cuenta por la Corte al examinar la constitucionalidad de las leyes. Esto significa, si se sigue el principio que permite identificar la normatividad que conforma el bloque de constitucionalidad, que no todos los tratados internacionales forman parte de él”.*

En la sentencia T-568 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se planteó por primera vez la integración de los convenios internacionales del trabajo al bloque de constitucionalidad para tratar sobre asuntos estrictamente laborales. En la *ratio decidendi* de la providencia se expresó que, al analizar el caso, las autoridades gubernamentales y judiciales habían desconocido el derecho aplicable, por cuanto no habían atendido lo dispuesto en los convenios internacionales del trabajo y en los tratados de derechos humanos:

*“En este orden de ideas, para la revisión de los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, es claro que el bloque de constitucionalidad debe construirse a partir del Preámbulo de la Carta Política, e incluir los artículos 1, 5, 39, 53, 56 y 93 de ese Estatuto Superior, pues en esas normas están consagrados los derechos que reclama el Sindicato actor como violados; también procede incluir la Constitución de la OIT y los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical (tratado y convenios debidamente ratificados por el Congreso, que versan sobre derechos que no pueden ser suspendidos ni aún bajo los estados de excepción); además, los artículos pertinentes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana de Derechos Humanos...*

*“(…)*

*“d) Alcance del bloque de constitucionalidad en este caso*

*“Si, como lo ordena la Constitución, los derechos y deberes allí consagrados deben ser interpretados "de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"(art. 93), y "Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna" (art. 53 inc 4), las autoridades nacionales de todos los órdenes (el Gerente de las Empresas Varias, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Jueces de la República) cometieron un grave error : ignoraron el derecho aplicable ; en su lugar, escogieron normas desfavorables a los trabajadores, contrarias a la Constitución y a los deberes internacionales que el Estado se comprometió a cumplir.*

*“Los derechos de asociación, sindicalización y huelga, como se explicó anteriormente, forman parte de la normatividad constitucional por una razón doble: están expresamente consignados en la Carta, y ella integra a su texto los tratados internacionales sobre la materia.*

*“Colombia ha ratificado más de 50 Convenios de la OIT,[1] entre ellos, los Convenios 87 y 98 y se comprometió a cumplirlos de buena fe; en conjunto con las demás normas enunciadas, son el marco que se debe tener en cuenta al aproximarse a estos derechos”.*

En materia laboral, el bloque de constitucional, está integrado así: el preámbulo, los artículos 1°, 25, 26, 39, 53, 54, 55, 56, 57, 64 y 125 de La Constitución de 1991 y por los núcleos esenciales de los Convenios de la OIT números 87, 98, y, por último, y en virtud de los art. 93 y 94 superior, por cualquier otra norma internacional de ius cogens no codificado, o no ratificado por Colombia, relativa a materias laborales.

Los convenios y tratados internacionales del trabajo debidamente ratificados por Colombia son parte del ordenamiento jurídico o prevalecen en él. Dentro de los que prevalecen, es decir los que hacen parte del denominado Bloque de Constitucionalidad por tratarse de derechos humanos y además fundamentales, están los Convenios 87 y 98 de la OIT y 100, 105, 111, 138 y 182 y las normas que en materia laboral se encuentren escritas en los tratados de libre comercio, celebrados por Colombia y debidamente ratificados.

Con estas normas se busca: 1) Que una vez incorporadas al ordenamiento jurídico interno creen directamente derechos subjetivos o comprometan internacionalmente al respectivo Estado a adoptar las medidas necesarias para crearlos; 2) que contribuyan al fomento de la justicia social; 3) que los derechos fundamentales son derechos originarios o inherentes; no son creados por el Estado sino reconocidos por él. Además, son inalienables, por lo que su núcleo esencial no podrá ser limitado ni suspendido ni siquiera en estados de excepción. Aporten a la consolidación de las legislaciones nacionales en materia socioeconómica; y 4) que constituyan una fuente de inspiración de las legislaciones nacionales para construir sus políticas sociales y diseñar una política interna de trabajo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia Corte Constitucional C 168 de 1995.

En conclusión, la interpretación y aplicación de los derechos laborales en Colombia, debe consistir en la integración de las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados sobre la materia.

## PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL

El principio de favorabilidad en materia laboral consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, consiste en la obligación de todo operador jurídico, judicial o administrativo, de optar por la situación más favorable al trabajador, en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes de derecho.

El principio opera (i) cuando existe controversia respecto de la aplicación de dos normas; y también, (ii) cuando existen escenarios en los cuales una norma admite diversas interpretaciones. A juicio de la Corte, *“la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones...”*<sup>2</sup>

Uno de los referentes acerca del principio de favorabilidad laboral es el fallo SU-1185 de 2001. Las *ratione decidendi* del caso se concretó en la obligación de los jueces de la República de aplicar las garantías constitucionales de la igualdad formal ante la ley y el principio de favorabilidad laboral en caso de duda en la interpretación de las disposiciones de las convenciones colectivas.<sup>3</sup>

En esta sentencia, la Corte Constitucional fijó una importante doctrina en materia de favorabilidad laboral, cuyo contenido es pertinente para el caso, al ofrecer claridad sobre el entendido y alcance de la mencionada garantía. Consideró la Corte:

*“En el ámbito de los conflictos de trabajo, por ejemplo, la Corte ha sido enfática en sostener que, so pretexto de interpretar el alcance de las normas jurídicas, no le es dable al operador jurídico desconocer las garantías laborales reconocidas a los trabajadores por la Constitución Política y las leyes, ni tampoco actuar en contradicción con los principios superiores que lo amparan como son, entre otros, los de igualdad de trato y favorabilidad. En este sentido, puede afirmarse que el Estatuto Superior se ha preocupado por garantizar un mínimo de derechos a los trabajadores, los cuales no pueden ser ignorados, disminuidos o transgredidos por las autoridades públicas y, en particular, por los jueces y magistrados de la República en su función constitucional de aplicar y valorar el alcance de la ley. En la Sentencia T-001 de 1999 se manifestó sobre el tema lo siguiente:*

*“Pero, además, la regla general -prohijada por esta Corte-, que rechaza como improcedente la tutela cuando se trata de controvertir interpretaciones judiciales*

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional T 290 de 2005.

<sup>3</sup> Sentencia Corte Constitucional T 595 de 2004.

*acogidas por el juez en detrimento de otras igualmente válidas, admite, por expreso mandato constitucional, la excepción que surge del artículo 53 de la Constitución.*

*En la indicada norma el Constituyente consagró derechos mínimos de los trabajadores, es decir, derechos inalienables, que no pueden disminuirse, renunciarse, ni es factible transigir sobre ellos; que se imponen inclusive al legislador y desde luego a los jueces y a los funcionarios administrativos.*

*Entre tales derechos se encuentra el que surge de la aplicación del principio de favorabilidad, que la Constitución entiende como "...situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho..."*

*Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma -la duda-, no puede ser ninguna diferente de la que más favorezca al trabajador. Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez.*

*Allí la autonomía judicial para interpretar los mandatos legales pasa a ser muy relativa: el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica<sup>4</sup>.*

Y en decisión posterior, reiteró la Corte:

*"...el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica. Es forzoso que el fallador entienda la norma de manera que la opción escogida sea la que beneficie en mejor forma y de manera más amplia al trabajador, por lo cual, de acuerdo con la Constitución, es su deber rechazar los sentidos que para el trabajador resulten desfavorables u odiosos." (Sentencia T-800/99, M.P. Carlos Gaviria Díaz).*

*Desde esta perspectiva, cuando se trata de aplicar una convención colectiva, en atención a su valor normativo y a su carácter de acto solemne, lo que le compete el juez laboral es interpretarla de acuerdo al contenido material de su texto y, en caso de duda, optar por la interpretación que resulte más favorable al trabajador.*

*Es incuestionable que un proceder contrario a esta exigencia, que no encuentre fundamento en un principio de razón suficiente, configura una vía de hecho en cuanto implica un desconocimiento flagrante de los derechos fundamentales del trabajador, en especial el del debido proceso (C.P. art. 29, arts. 13 y 53)."*

Lo decidido por la Corte Constitucional, en la Sentencia de Unificación Jurisprudencial referenciada, es contundente: en caso de duda y ante la existencia de dos o más interpretaciones de una disposición jurídica contenida en una fuente formal

---

<sup>4</sup> Sentencia T-001 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

del derecho (ley, acto administrativo, convención colectiva) debe preferirse aquella interpretación que mejor satisfaga los intereses del trabajador. Este y no otro, es el entendido que le ha otorgado la jurisprudencia al artículo 53 de la Constitución.

En sentencia T - 595 de 2004, la Corte Constitucional se refirió a lo que debía entenderse por los elementos del principio de favorabilidad laboral. Es el caso de la noción de “duda”, ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, y de la propia noción de “interpretaciones concurrentes”, allí se dijo:

*“La Corte considera en primer lugar que, la llamada “duda”, debe revestir un carácter de seriedad y de objetividad. No podría admitirse, por ejemplo, que a partir de una eventualidad relativa a la aplicabilidad o no de una interpretación, el juez o la administración deban en consecuencia desechar una interpretación sólida y acoger una interpretación débilmente emergente, que para el caso resulte más favorable para el trabajador.*

*La seriedad y la objetividad de la duda dependen a su vez de la razonabilidad de las interpretaciones. En efecto, la fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones, es la que determina que la duda que se cierne sobre el operador jurídico, sea como tal una duda seria y objetiva.*

*Sobre el punto, la Corte adelantará algunos de los criterios que permiten identificar una interpretación como razonable y objetiva; estos criterios son: (i) la corrección de la fundamentación jurídica, (ii) la aplicación judicial o administrativa reiterada, y (iii) la corrección y suficiencia de la argumentación.*

*El criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de una correcta fundamentación jurídica, es un desarrollo del artículo 53 de la Constitución, en la medida en que la duda debe surgir a partir de una divergencia interpretativa sobre las fuentes formales del derecho. Esto implica que las opciones hermenéuticas, por un lado, deben encuadrar en el marco semántico de las disposiciones de las fuentes formales, y de otro, deben estar en consonancia con las disposiciones de la Constitución. Sólo serán admisibles como razonables, aquellas interpretaciones de las fuentes formales, que además de encuadrarse en el marco de las disposiciones normativas respectivas, también se correspondan con la interpretación autorizada de las normas constitucionales.*

*El criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de su aplicación administrativa y judicial reiterada, es un desarrollo del artículo 13 de la Constitución, en la medida en que garantiza uniformidad en la forma en que el derecho objetivo se concreta en las prácticas sociales: ya sea en la decisión judicial de controversias o en el funcionamiento ordinario de la administración. Además, la aplicación reiterada de ciertas interpretaciones de las disposiciones jurídicas ofrece un elemento de objetividad que permite a su vez cualificar, en los casos problemáticos, cuando se está en presencia de una duda objetiva y no se trata en cambio de un eventual capricho del operador jurídico.*

*Finalmente, el criterio de razonabilidad de la interpretación como resultado de un proceso de argumentación suficiente, es un desarrollo del artículo 29 de la Constitución, en la medida en que se proscribe la arbitrariedad del operador jurídico y se exige que su actuación esté debidamente motivada. El control*

*racional del discurso jurídico está determinado entonces por la posibilidad real de escrutinio sobre las razones para la decisión de los operadores jurídicos: que sea posible un juicio sobre la suficiencia de los argumentos, su idoneidad, su corrección, y su pertinencia.*

*Por otra parte, además de la razonabilidad, las interpretaciones deben ser efectivamente concurrentes al caso bajo estudio. Es decir, las opciones hermenéuticas deben aplicar a los supuestos de hecho de las disposiciones en juego y a las situaciones que delimiten fácticamente cada caso bajo examen. En este sentido, no sería admisible hablar de dos interpretaciones divergentes cuando se pueda establecer que las mismas no son aplicables a un mismo supuesto de hecho o que no consulten los límites fácticos de los casos por resolver.*

*Por último, y este criterio es determinante para definir los criterios de la regla de preferencia de la favorabilidad, entre aquellas interpretaciones concurrentes que sean razonables, que se apliquen al supuesto de hecho del caso y que generen un motivo de duda serio y objetivo, el operador jurídico deberá elegir aquella interpretación que más favorezca los derechos constitucionales del trabajador. Lo anterior, bajo el criterio hermenéutico general de la Constitución, según el cual los operadores jurídicos deben escoger siempre aquella interpretación que más se avenga con el principio de eficacia de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política”.*

A su paso por este tema, el Consejo de Estado, en Sentencia de la Sección Segunda, CP. Alejandro Ordoñez M, del 16 de febrero de 2006, rad. 25000-23-25-000-2001-01579-01(1579-04)<sup>5</sup>:

*“Así mismo se observa que en aras de hacer efectivo de este beneficio, se atiende el principio mínimo de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, es decir se resuelve la controversia respetando la situación más beneficiosa a su destinatario. En este sentido se ha acogido el criterio expuesto por la Corte Constitucional en algunos fallos proferidos en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Ha expresado sobre el particular: De otra parte, considera la Corte que la “condición más beneficiosa” para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto, cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. En nuestro ordenamiento superior el principio de favorabilidad se halla regulado en los siguientes términos: “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho”, precepto que debe incluirse en el estatuto del trabajo que expida el Congreso. De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas, acoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe*

---

<sup>5</sup> Posición que ha sido reiterada por el Consejo de Estado. Como ejemplo se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de fecha 14 de octubre de 2010, CP. Carmen Teresa Ortiz. Rad. 110010315000201000795.

*conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones, la norma así acogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso o crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador."*

De igual manera y frente al concepto de salario en el sector público, en el marco del Bloque de Constitucional, fue definido por la Corte Constitucional SU-995 de 9 de diciembre de 1999, MP. Carlos Gaviria Díaz, la cual dijo en esa ocasión;

*El concepto de salario es un tema del que la Corte se ha ocupado en múltiples oportunidades, tanto en sede de tutela como de constitucionalidad, subrayando no sólo la importancia técnica o instrumental que tiene la ganancia que en virtud de un contrato de trabajo, paga el empleador al trabajador por la labor o servicio prestados<sup>6</sup>, sino el valor material que se desprende de su consagración como principio y derecho fundamentales (C.P. preámbulo y artículos 1, 2, 25 y 53), claramente dirigidos a morigerar la desigualdad entre las partes de la relación laboral, y hacer posible el orden justo de la República "fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".*

*Las fuentes positivas que permiten desarrollar la noción integral del salario, no sólo se encuentran en los artículos de la Constitución y la legislación interna; es menester acudir a instrumentos de derecho internacional que se encargan de desarrollar materias laborales y que, por virtud del artículo 93 de la Carta Política, hacen parte de la normatividad iusfundamental vigente en nuestro país, a través de lo que se ha denominado bloque de constitucionalidad. Sobre este principio la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones, y ha señalado que:*

*"El bloque de constitucionalidad, estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias"<sup>7</sup>.*

*En este orden de ideas, la noción de salario ha de entenderse en los términos del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo -relativo a la protección del salario-, ratificado por la Ley 54 de 1992, que en el artículo 1° señala:*

*"El término 'salario' significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar".*

<sup>6</sup> En esta materia se siguen los preceptos descriptivos señalados en el Convenio 85 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección del salario.

<sup>7</sup> Corte Constitucional Sentencia C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Al respecto pueden consultarse, entre otros, los fallos C-225 de 1995, C-423 de 1995, C-578 de 1995 y C-327 de 1997.

*Esto quiere decir que para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.*

*Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la ya referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. A partir de la Constitución de 1991, es evidente la relevancia del derecho laboral dentro de la configuración de un orden social y económico justo y más cercano a la realidad, en cuyo desarrollo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha debido intervenir,<sup>8</sup> en buena parte por la falta del estatuto del trabajo al que se refiere el artículo 53 Superior. Al respecto ha dicho este Tribunal:*

*"La Constitución es el orden normativo primario protector del derecho al trabajo, bien sea que se preste independientemente o bajo condiciones de subordinación, en las modalidades de contrato de trabajo o bajo una relación laboral, legal, estatutaria o reglamentaria. La variedad normativa que aquella contiene propende el establecimiento de relaciones laborales justas, mediante la eliminación de factores de desequilibrio, que aseguren la vigencia y efectividad del principio de igualdad, la protección a ciertos sectores de trabajadores que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta o carecen de oportunidades para la capacitación laboral, y la consagración de un sistema contentivo de una protección jurídica concreta del trabajo que debe ser desarrollado por el legislador, a partir del señalamiento de unos principios mínimos fundamentales (art. 53)".*

*En particular, respecto al salario y su naturaleza se ha dicho:*

*"En virtud de su consagración como un derecho [el derecho al salario], nuestra Constitución compromete al Estado en el deber de protegerlo, creando, estimulando e incentivando las condiciones socioeconómicas propicias que promuevan una oferta de oportunidades laborales para todas aquellas personas en capacidad de trabajar, expidiendo la normatividad que asegure unas relaciones laborales "dignas y justas", con arreglo a los principios fundamentales básicos y mínimos ideados por el Constituyente y, en ejercicio de su capacidad de intervención, limitando los abusos que pueden engendrarse al amparo de las leyes del mercado y del principio de la autonomía de la voluntad, o regulando las condiciones requeridas para racionalizar la economía con el fin, de asegurar el pleno empleo de los recursos humanos, la distribución equitativa de las*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-521 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Aunque en aquella oportunidad estas consideraciones fueron utilizadas para avalar una noción restringida del salario, no cabe duda que la orientación de la Carta Política (artículo 93), apunta a la formación de conceptos más amplios que sean concordantes con ordenamientos internacionales vinculantes en el sistema jurídico nacional.

*oportunidades y los beneficios del desarrollo, especialmente en lo laboral, y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores”<sup>9</sup>.*

Finalmente, y frente a la naturaleza salarial de la bonificación judicial reclamada, la Saña de Conjueces, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia de la Conjuez Dra. Carmen Anaya de Castellanos, afirmó:

*“...la Sala no deja pasar por alto que existe una sólida línea jurisprudencial creada por los Jueces y Magistrados de nuestra jurisdicción, la cual desarrolla el carácter salarial de dicha Bonificación al analizar el concepto de salario, la noción de factor salarial y los criterios que permiten su identificación, tomando como referencia lo que al respecto consagran la ley laboral colombiana y la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, indicando que según la ley laboral colombiana el salario lo constituye todo aquello que el trabajador recibe en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, siempre que sea reconocido de forma habitual y no por mera liberalidad del empleador. Así tenemos, que la susodicha Bonificación Judicial reúne todos los requisitos del salario ya que sin perjuicio de la denominación que se le atribuya, todo pago habitual que reciba el trabajador en contraprestación de su servicio personal constituye salario, incluidas las bonificaciones habituales<sup>5</sup>.*

*En este orden de ideas, para la Sala es claro que la bonificación judicial creada mediante Decreto No. 0382 de 2013, al ser un pago que reciben los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, de forma habitual y periódica en contraprestación a sus servicios, no habría motivo alguno para desconocer su carácter salarial, máxime si se tiene en cuenta que fue creada precisamente para materializar una nivelación salarial dispuesta en una Ley marco, Aceptar lo contrario, implicaría desconocer abiertamente los límites a la facultad otorgada por el Congreso al Gobierno Nacional y desatentar principios de rango constitucional como la progresividad, la primacía de la realidad sobre las formas y los límites protectores señalados por el Constituyente en el artículo 53 de la Carta Política.”<sup>10</sup>*

De lo anterior se deduce, no hay motivos para negar la condición de salario que tiene la bonificación judicial deprecada por la parte actora.

**a. CONDENA EN CONSTAS.**

También; encuentra la Sala su desacuerdo en la condena en costas emitida en el fallo primario, -numeral 7º-, y de antemano de advierte que será revocada esta por completo, toda vez que esta sanción desconoce la tesis jurisprudencial que ha venido

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-521 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Bogotá 6 de abril de 2022. Nulidad y restablecimiento del derecho, 76001233300020180041401(0470-2020), María Elide Acosta Henao Vrs Fiscalía General de la Nación.

protegiendo el Consejo de Estado, cuando afirma que solo procede la condena en costas, cuando se vislumbra mala fe en las actuaciones de la parte vencida;

*“...Finalmente, respecto de las costas procesales ordenadas por el a quo la Sala procederá a su revocatoria, de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>11</sup>, en cuanto a que si bien la Ley 1437 de 2011 no señala expresamente la previsión que contenía el artículo 171 del decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas «teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes», la Ley 1437 de 2011 no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio. Su carga debe entenderse como el resultado de observar conductas temerarias, de mala fe y de la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas, que deberán ser ponderadas por el juez.”<sup>12</sup>*

Corolario de lo anterior, según análisis del desarrollo del proceso, la parte vencida *-demandada-* atendió oportunamente a los llamados realizados por el Juez Aquo, al menos aquellos de carácter obligatorio, además en sus actuaciones no se vislumbra temeridad, mala fe y tampoco existen pruebas sobre la causación de aquellos, por ende, se itera el Despacho procederá a revocar la condena que, en materia de costas procesales, impuso el fallo primario.

## 9. CONCLUSIÓN

1. Es claro que la bonificación judicial establecida por el Decreto 383 de 2013, acoge los requisitos definidos en el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo *-relativo a la protección del salario-*, ratificado por la Ley 54 de 1992, es decir; dicha bonificación constituye una erogación dineraria, que según las pruebas aportadas al proceso, es periódica y habitual, toda vez que se ha venido cancelando a la demandante **MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON** mes a mes, ininterrumpidamente, desde la misma fecha en que el decreto 383 de 2013, inicio su vigencia<sup>13</sup>, de ahí que no pueda descartarse, el carácter de factor salarial, de la bonificación reclamada, frente a **TODAS** las prestaciones sociales, no solo para salud y pensión -como lo dispuso el Gobierno Nacional- y menos frente la vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías y sus intereses como lo apuntó el Juez Aquo, pues tampoco va en contra de las normas internacionales que como se dijo, entrañan este tema y hacen parte del bloque de constitucionalidad.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, providencia del 20 de agosto de 2015, medio de control n° 47001233300020120001301 (1755-2013), C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez « (...) La norma contenida en el artículo 188 no impone al funcionario judicial la obligación de conceder las costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, es, de pronunciarse sobre su procedencia.

<sup>12</sup> Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2°-Sala de Conjueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos

<sup>13</sup> 6 de enero de 2013.

2. Existe la necesidad que la demandada, continúe reconociendo el carácter de factor salarial de la bonificación judicial reclamada, en adelante y mientras a la señora **MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON**, ocupé cualquiera de los cargos que ha ocupado en la Rama Judicial u otro incluido por el Decreto 383 de 2013, como beneficiario de esta bonificación.
3. Ordenar a la demanda la reliquidación de todas las prestaciones sociales *-sin distinción alguna-* a que ha tenido derecho la demandante **MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON** desde el *17 de noviembre de 2014*<sup>14</sup> y hasta la ejecutoria de esta sentencia, o en su defecto hasta que deje de ocupar un cargo que no esté incluido por esta norma como beneficiario, lo que ocurra primero y pagar las diferencias adeudadas.
4. Deberá la demandada continuar con la liquidación de las prestaciones sociales, tomando esta bonificación como factor salarial y, después de la ejecutoria de esta sentencia, genere el demandante como contraprestación al desempeño del cargo actual, siempre que este se encuentre amparado por el Decreto 383 de 2013.
5. Se revocará la condena en costas-agencias de derecho.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

## 8. FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** los numerales 1° y 5° de la *sentencia 18 de agosto de 2021, preferida por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales*, los cuales quedarán así;

*“PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de “la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones de la parte demandante”. DECLARAR PROBADA la excepción de “prescripción” de los periodos anteriores al 17 de noviembre de 2014.*

*QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, SE ORDENA a la NACION-RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL, reconocer, en favor de MARIA DEL CARMEN NOREÑA TOBON la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013, como factor salarial, desde el 17 de noviembre de 2014 y hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral de la RAMA JUDICIAL. Para lo cual se reliquidan TODAS las*

---

<sup>14</sup> Por la configuración del fenómeno prescriptivo, de los periodos anteriores al *17 de noviembre de 2014*.

*prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías e intereses a las cesantías, etc). Percibidas por la parte actora y sufragara la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración. Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por los artículos 187 a 195 del CPACA, es decir, actualizarlos mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la formula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer los ajustes. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la formula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales”.*

**SEGUNDO: REVOCAR** el numeral 7° de la *sentencia de sentencia 18 de agosto de 2021, preferida por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales y, en consecuencia, NO condenar en costas.*

**TERCERO: CONFIRMAR** los demás numerales *de la sentencia 18 de agosto de 2021, proferida por Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales,* que puso fin a la primera instancia de este proceso.

**CUARTO: ORDENAR** a la secretaria de este Tribunal hacer las anotaciones en la base de datos Siglo XXI.

**QUINTO: EJECUTORIADO** este fallo, devuélvase el expediente al **DESPACHO** de origen.

**NOTIFÍQUESE y CUMPLASE**

Discutida y aprobada en **SALA VIRTUAL** celebrada el 15 de junio de 2023.

**Los Conjueces;**



**TOMÁS FELIPE MORA GOMEZ**

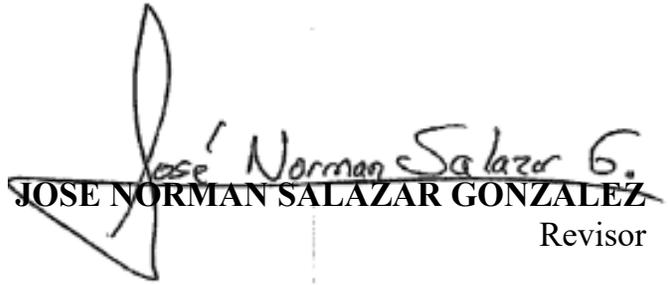
Ponente

17001333900620180033003

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*María del Carmen Noreña Tobón Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Sentencia de segunda instancia n° 099*

  
**JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**  
Revisor

  
**JOSE MAURICIO BALDION ALZATE**  
Revisor

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**SALA DE CONJUECES**

**-Tomas Felipe Mora Gómez-**

**Conjuez Ponente**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**1. ASUNTO**

En ejercicio de la segunda instancia y luego de que el pasado 10 de abril de 2023 pasara a despacho para proferir sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación que contra el fallo primario fue interpuesto por la parte vencida, y en consecuencia, emitirá la sentencia de segunda instancia, después de haberse agotado todas las etapas que la anteceden, dentro de este medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** identificada con el radicado n° **17001333300320180034702** en el que es demandante **CARMEN LUCIA GRISALES VILLEGAS** contra la **FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, en Sala de Conjueces, conformada por el **Dr. TOMAS FELIPE MORA GOMEZ** en calidad de Conjuez Ponente, y con la participación de los Conjueces Revisores **Dr. JOSE MAURICIO BALDION ALZATE** y **Dr. JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**.

**2. OBJETO DE LA DECISIÓN**

En resumen, debe la Sala de Conjueces definir si tiene razón el artículo 2° del Decreto 382 del 2013 cuando afirma que la bonificación judicial para los empleados públicos que dispone, constituye factor salarial solo para efectos de los aportes a salud y pensión, o si, por el contrario, lo es para todas las prestaciones sociales, sin distinción de ninguna clase.

**3. DECLARACIONES Y CONDENAS**

**1. DECLARAR** la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- *Resolución GSA-31100-0540 de 27 de febrero de 2018.*
- *Resolución n° 2-1804 de 13 de junio de 2018.*

2. **RECONOCER** y pagar a la señora **CARMEN LUCIA GRISALES VILLEGAS** la bonificación judicial establecida a través del Decreto 382 de 2013, modificado por el Decreto 022 de 2014, que se percibe desde el 1 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación, con incidencia en la prima de servicios, prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicio prestado y demás emolumentos prestacionales que por Constitución y Ley corresponden a los servidores públicos de la Rama Judicial, por tal motivo, deberá incluirse en nómina y reliquidarse teniendo en cuenta como base de liquidación la “bonificación judicial” a pagar mensualmente y la bonificación por servicio prestado, por ende, se deberá tener como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción desde el momento de su origen.
3. **RELIQUIDAR** la bonificación por servicio prestado, teniendo en cuenta que constituye el 35% de la remuneración básica mensual y teniendo en cuenta que el hecho generador del precepto jurídico citado es la nivelación salarial constituyéndose en un mismo factor salarial, es decir, un solo valor conjunto de la asignación básica mensual.
4. **SEGUIR** liquidando a la demandante la bonificación judicial señalada en el Decreto 382 de 2013, teniendo como base el 100% de la remuneración básica mensual de cada año y como también todos los demás factores salariales y prestacionales, sin deducir o descontar dicha remuneración.
5. **INDEXAR** las sumas resultantes del reconocimiento y pago de la bonificación judicial, conforme al IPC y se paguen intereses legales.
6. **INCLUIR** en nómina y seguir pagando la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 382 de 2013 como factor salarial y prestacional dejado de percibir por la demandante en conjunto con la asignación básica, el cual tendrá efectos directos y circunstanciales en las vacaciones, prestaciones sociales (prima de vacaciones, prima de productividad, prima de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos prestacionales que recibe un servidor público de la Rama Judicial).
7. **AJUSTAR** las sumas de conformidad con las normas adjetivas y sustanciales del CPACA y demás preceptos jurídicos de que tratan la materia.

#### 4. HECHOS

La demandante **CARMEN LUCIA GRISALES VILLEGAS**, se desempeñó como servidora pública de la **FISCALIA GENERAL DE LA NACION** por el periodo comprendido entre el **10 de junio de 1997** y el **1 de agosto de 2017**, siendo su último cargo el de Fiscal delegada ante Jueces Municipales y Promiscuos.

#### 5. FALLO PRIMARIO

El **23 de julio de 2019**, el Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Manizales, decidió la primera instancia accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda. En resumen, **DECLARÓ** fundada de oficio y parcialmente la excepción de “prescripción” por los periodos anteriores al **8 de febrero de 2015**. **ORDENÓ** inaplicar la expresión “únicamente” contenida en el artículo 1° del Decreto 382 de 2013. **DECLARÓ** la nulidad de los actos administrativos acusados así: (i). el **Oficio GSA-31100-0540 de 27 de febrero de 2018** y la **Resolución n° 2-1804 de 13 de junio de 2018**. **ORDENÓ** a la demandada la “...efectuar una nueva liquidación con todos los factores prestacionales y salariales devengados por la demandante **CARMEN LUCIA GRISALES VILLEGAS** desde el 6 de marzo de 2013 pero con efectos fiscales a partir del 8 de febrero de 2015 por prescripción trienal y hasta cuando la demandante la cause, **TENIENDO COMO PARTE INTEGRANTE DEL SALARIO LA BONIFICACION JUDICIAL**, atendiendo además el cargo desempeñado”. **ORDENÓ** considerar la bonificación judicial salario para la liquidación de todos los emolumentos que perciba la demandante en el futuro. **NEGÓ** la condena en costas y las **DEMÁS** pretensiones.

Como sustento jurídico indicó; que la bonificación judicial a la luz de la normativa nacional e internacional y paralelo a la jurisprudencia de las altas cortes, entre ellas el órgano de cierre de esta jurisdicción, la bonificación judicial, cumple los parámetros para ser considerada parte del salario de la demandante, y en consecuencia, tiene la calidad de factor salarial y afecta a todas las prestaciones sociales, a que tiene derecho la demandante.

#### 6. RECURSO DE ALZADA

Demandada.

Notificada la sentencia la parte demandada se opuso al fallo en uso del recurso de apelación que presentó el 2 de agosto de 2019. Manifestó que el artículo 4° de la Constitución Política advierte que ante incompatibilidades entre la Constitución y la Ley, se aplicaran las Constitucionales, en el marco de la consagración de la excepción de inconstitucionalidad, definida “...como el mecanismo de control constitucional por medio del cual un operador jurídico puede dejar de aplicar la norma en un caso concreto, cuando esta disposición es inconstitucional en ese contexto particular”, el uso adecuado de este mecanismo, lo también lo ha regulado la Corte Constitucional por ejemplo en la sentencia C-179 de 1994, en esta ocasión señaló “...que el Estado Social de Derecho en una técnica de organización política que tiene como objetivo inmediato la sujeción de los órganos del poder a la norma jurídica, para evitar la arbitrariedad. En consecuencia, y con el fin de garantizar la seguridad jurídica, las normas vigentes en el Estado colombiano se presumen legales y constitucionales, deben ser acatadas por sus destinatarios y las autoridades públicas tienen el deber de hacerlas efectivas en el ámbito de sus competencias”.

Agrega que el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad exige del Juez la responsabilidad de asumir la carga argumentativa que desvirtúe la presunción de constitucionalidad que rige sobre la norma sometida a revisión en un caso concreto. Como referente al procedimiento que sirve de guía a los operadores judiciales, que se encuentren ante una situación similar, está la Sentencia C-600 de 1998, en este caso en concreto “...establece el procedimiento que debe seguir el juez que desconoce de una acción de cumplimiento en caso de que la autoridad demandada argumente que la inaplicación de la norma está fundamentada en una excepción de inconstitucionalidad”. Agregó esta sentencia que “...el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad debe ser extraordinario, y debe proceder únicamente cuando exista una incompatibilidad ostensible entre la norma legal o de inferior categoría y los preceptos constitucionales...”.

Corolario de lo anterior y a juicio de la demandada, el Juez Aquo profirió decisión abiertamente ilegal, “porque desconoció el contenido normativo de los Decreto 382 de 2013, sin desvirtuar la presunción de constitucionalidad de estas normas, situación que constituye una vulneración al derecho al debido proceso”. Agregó que la falla de la sentencia inicial, radica en declarar la inexecutable del aparte contemplado en el artículo 1° del Decreto 382 de 2013, sin establecer cuáles fueron las disposiciones constitucionales

evidentemente incompatibles con la “definición de una bonificación judicial sin carácter salarial”, y solo se limitó a citar las normas legales y reglamentarias que rigen el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, sin definir porque razón las disposiciones contenidas en los decretos 382 de 2013, 022 de 2014 y 247 de 2016 son contrarias a la constitución.

Por lo anterior, considera que el actuar de la Fiscalía General de la Nación actuó en cumplimiento de un deber legal, al darle aplicación estricta a lo ordenado por el Decreto 382 de 2013 y demás normas que lo vienen regulando desde su creación. Frente al caso en concreto, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad solo procede en aquellos casos en los que se presente una *“evidente y palmaria, contradicción entre una disposición legal o reglamentaria y los preceptos constitucionales, toda vez que, en caso de no hacerlo, la decisión puede llegar a desconocer los mandatos legales o reglamentarios y por lo tanto ser arbitraria, constituyendo una vulneración al debido proceso de la parte afectada”*. Solicitó, además, revocar el fallo primario y en su lugar, negar todas las pretensiones.

## **7. CONSIDERACIONES**

### **a. COMPETENCIA.**

Corresponde a esta jurisdicción por la materia del asunto, a este Tribunal en razón a lo ordenado en el artículo 247 n° 3, 4, 5, 6, y 7 del CPACA y a esta Sala de Conjuces, atendiendo la aceptación que, del impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal, hiciera el superior y a la designación que a este Conjuez le correspondió por sorteo de conjuces celebrado el pasado 2 de diciembre de 2022.

### **CONTROL DE LEGALIDAD.**

La Sala de Conjuces, realiza en este momento una revisión de las etapas y actuaciones hasta ahora realizadas en este medio de control, sin encontrar vicios que puedan anular este procedimiento.

### **CASO CONCRETO.**

Procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En este sentido,

en atención al material probatorio traído a plenario y de conformidad a los hechos constatados por esta Corporación se destaca:

- a) Resolución n° 755 de 29 de junio de 2018 *“por medio de la cual se admitió y se declaró fallida una conciliación prejudicial”*.
- b) Derecho de petición de 2 de agosto de 2018.
- c) Oficio GSA-31100-0540 de 27 de febrero de 2018 *“por medio del cual se contesta un derecho de petición”*.
- d) Resolución n° 0-08886 de 28 de febrero de 2005 *“por medio de la cual se efectúa un nombramiento en provisionalidad”*.
- e) Acta de posesión n° 228 de 4 de abril de 2005.
- f) Actas de liquidación parcial de cesantías.
- g) Resoluciones que reconocen y ordenan el pago de unas cesantías.
- h) Desprendibles de nómina.
- i) Acta de notificación del Oficio GSA-31100-0540 de 27 de febrero de 2018.
- j) Recurso de apelación.
- k) Resolución n° 55 de 16 de marzo de 2018 *“por medio de la cual se concede un recurso de apelación”* y su constancia de notificación.
- l) Resolución 21804 de 13 de junio de 2018 *“por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación”* y su constancia de notificación.
- m) Desprendibles de nómina.

## **b. PROBLEMA JURIDICO.**

Considera la Sala importante definir en esta segunda instancia, dos aspectos importantes;

- I. Si la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 382 de 2013, siendo un beneficio que se le ha venido cancelando mensualmente al demandante, cumple con las características para ser tenida como factor salarial sobre todos los factores prestacionales y, en consecuencia, se confirme el fallo emitido por el Juez Aquo, o de no ser así, haya lugar a ordenar su modificación o revocarlo.

## **c. ANALISIS**

### **I. DECRETO 382 DE 6 DE ENERO DE 2013**

*“Artículo 1°: Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el Decreto número 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá **únicamente** factor salarial para la base de cotización al Sistema General*

de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (Negrilla, subrayas y cursiva de la Sala).

“Artículo 2°, Artículo 3°, Artículo 4°, Artículo 5: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero de 2013.”

## EVOLUCION NORMATIVA DE LA BONIFICACION JUDICIAL

La Ley 4ª de 1992, mediante la cual se fijaron normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos determinó en su artículo 1° y 2° lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1o. El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:*

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;*
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;*
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y*
- d) Los miembros de la Fuerza Pública”.*

*ARTÍCULO 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:*

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.*
- b) (...)”.*

Debe tenerse en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Nacional, consagra como principios mínimos laborales, la favorabilidad y la remuneración móvil:

*“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. (...)”*

Bajo el mandato de la Ley 4ª de 1992 contenido en los artículos 1º y 2º, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 382 de 2013, así:

*“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:*

- 1) Para los cargos del Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, relacionados a continuación, la bonificación judicial será: (...).*
- 2) Para los cargos de los Tribunales Judiciales, del Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, que se relacionan a continuación, la bonificación judicial será: (...).*
- 3) Para los cargos de los Juzgados de Circuito, Especializado, Juzgados de Tribunal Penal Militar y Juzgados de Justicia Penal Militar, relacionados a continuación la bonificación judicial, será: (...).*
- 4) Para los cargos de los Juzgados Municipales que se relacionan a continuación la bonificación judicial será: (...).*
- 5) Para los cargos de Auxiliar Judicial y Citador, la bonificación judicial será: (...).*
- 6) Para los cargos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar cuya denominación del cargo no esté señalada en los artículos anteriores, la bonificación judicial será: (...).*

*PARÁGRAFO. La bonificación judicial creada en el presente artículo se ajustará a partir del año 2014 de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC); en consecuencia, no le aplica el incremento que fije el Gobierno Nacional para las asignaciones básicas en el año 2013 y siguientes.*

*A partir del año 2014 y hasta el año 2018, los valores señalados en las tablas del presente artículo contienen un ajuste equivalente a una variación proyectada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del dos por ciento (2%) respecto del valor de la bonificación judicial asignada en el año inmediatamente anterior.*

*En el evento en que la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para las vigencias fiscales de los años 2014 a 2018 inclusive, sea diferente al dos por ciento (2%) proyectado para el valor de la bonificación judicial para los mismos años, el Gobierno Nacional ajustará las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presente.*

*Para el año 2019 y en adelante el valor mensual de la bonificación judicial será equivalente al valor que se perciba en el año inmediatamente anterior reajustado con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*

*ARTÍCULO 2o. Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que no optaron por el régimen establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995 y que vienen regidos por el Decreto número 848 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, de percibir en el año 2013 y siguientes, un ingreso total anual inferior al ingreso total anual más la bonificación judicial que se crea en el presente decreto, respecto de quien ejerce el mismo empleo y se encuentra regido por el régimen salarial y prestacional obligatorio señalado en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995, percibirán la diferencia respectiva a título de bonificación judicial, mientras permanezcan vinculados al servicio.*

*ARTÍCULO 3o. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.*

*ARTÍCULO 4o. El Departamento Administrativo de la Función Pública es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional. Ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia.*

*ARTÍCULO 5o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1o de enero de 2013.” (Subrayas propias de Sala)*

### **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA LABORAL**

Para decidir, se hace necesario citar el bloque de constitucional en cuanto al derecho al trabajo; dado que, en el sentir de esta Sala de Conjuces, el problema jurídico planteado en la demanda, es de rango constitucional.

El artículo 53 de la Constitución estableció, en su inciso cuarto, que;  
*“Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.”*

Con base en esta norma, la Corte Constitucional ha dicho respecto de estos convenios que son parte del ordenamiento jurídico interno, sin hacer necesariamente referencia a su rango jerárquico.

Así, en la sentencia C-221 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se señaló:

*"El principio constitucional de igualdad de los trabajadores está desarrollado por el Convenio Internacional del Trabajo número 111 -aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969-, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Dicho Convenio es pues en Colombia fuente de*

*derecho de aplicación directa en virtud del artículo 53 de la Constitución Política, al decir: "los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna", cuyo contenido es norma interpretativa de los derechos constitucionales en virtud del artículo 93 de la Carta Fundamental."*

Otro ejemplo de ello, es la sentencia T-418 de 1992, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez, en la que se anota:

*"Según el artículo 53 de la Carta Política, los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. Ello es aplicable al Convenio número 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al derecho de sindicalización y de negociación colectiva, aprobado por la Ley 27 de 1976 y ratificado por el Gobierno Nacional el 16 de noviembre de 1976, y el cual contempla las mismas o similares conductas del artículo 354 del C. S. del T."*

La sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se ocupó de definir en qué consistía el mandato del art. 93 de la Constitución, que establece la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales ratificados por el Congreso, que reconocieran los derechos humanos y prohibieran su limitación en los estados de excepción.

Para ello, recurrió a la noción del bloque de constitucionalidad, originaria del derecho francés, en los siguientes términos:

*"Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu".*

En tales circunstancias, la Corte Constitucional ha establecido, que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts. 93 y 214 numeral 2º) es que, éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93)."

La noción del bloque de constitucionalidad ha sido objeto de distintas

precisiones y diferenciaciones por parte de la jurisprudencia de esa Corporación. De esta forma, en la sentencia C-358 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz:

*“Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien sea porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque ‘son normas situadas en el nivel constitucional’, como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos.*

*“La Corte ha señalado con claridad que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración, de suerte que la violación de cualquier norma que lo conforma se resuelve en últimas en una violación del Estatuto Superior”. Esto significa que la incorporación de una norma al bloque de constitucionalidad debe tener fundamento expreso en la Carta. Es lo que ocurre con los tratados de derechos humanos, los cuales fueron integrados expresamente por la Constitución al bloque de constitucionalidad al señalar que sus normas prevalecen en el orden interno y al prescribir que los derechos y deberes constitucionales serán interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia (CP art. 93). Con todo, la Constitución colombiana no señala en ninguna de sus disposiciones que el conjunto de los tratados ratificados por Colombia debe ser tenido en cuenta por la Corte al examinar la constitucionalidad de las leyes. Esto significa, si se sigue el principio que permite identificar la normatividad que conforma el bloque de constitucionalidad, que no todos los tratados internacionales forman parte de él”.*

En la sentencia T-568 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se planteó por primera vez la integración de los convenios internacionales del trabajo al bloque de constitucionalidad para tratar sobre asuntos estrictamente laborales. En la *ratio decidendi* de la providencia se expresó que, al analizar el caso, las autoridades gubernamentales y judiciales habían desconocido el derecho aplicable, por cuanto no habían atendido lo dispuesto en los convenios internacionales del trabajo y en los tratados de derechos humanos:

*“En este orden de ideas, para la revisión de los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, es claro que el bloque de constitucionalidad debe construirse a partir del Preámbulo de la Carta Política, e incluir los artículos 1, 5, 39, 53, 56 y 93 de ese Estatuto Superior, pues en esas normas están consagrados los derechos que reclama el Sindicato actor como violados; también procede incluir la Constitución de la OIT y los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical (tratado y convenios debidamente ratificados por el Congreso, que versan sobre derechos que no pueden ser suspendidos ni aún bajo los estados de excepción); además, los artículos pertinentes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana de Derechos Humanos...*

“(…)

*“d) Alcance del bloque de constitucionalidad en este caso*

*“Si, como lo ordena la Constitución, los derechos y deberes allí consagrados deben ser interpretados "de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"(art. 93), y "Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna" (art. 53 inc 4), las autoridades nacionales de todos los órdenes (el Gerente de las Empresas Varias, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Jueces de la República) cometieron un grave error : ignoraron el derecho aplicable ; en su lugar, escogieron normas desfavorables a los trabajadores, contrarias a la Constitución y a los deberes internacionales que el Estado se comprometió a cumplir.*

*“Los derechos de asociación, sindicalización y huelga, como se explicó anteriormente, forman parte de la normatividad constitucional por una razón doble: están expresamente consignados en la Carta, y ella integra a su texto los tratados internacionales sobre la materia.*

*“Colombia ha ratificado más de 50 Convenios de la OIT,[1] entre ellos, los Convenios 87 y 98 y se comprometió a cumplirlos de buena fe; en conjunto con las demás normas enunciadas, son el marco que se debe tener en cuenta al aproximarse a estos derechos”.*

En materia laboral, el bloque de constitucional, está integrado así: el preámbulo, los artículos 1°, 25, 26, 39, 53, 54, 55, 56, 57, 64 y 125 de La Constitución de 1991 y por los núcleos esenciales de los Convenios de la OIT números 87, 98, y, por último, y en virtud de los art. 93 y 94 superior, por cualquier otra norma internacional de ius cogens no codificado, o no ratificado por Colombia, relativa a materias laborales.

Los convenios y tratados internacionales del trabajo debidamente ratificados por Colombia son parte del ordenamiento jurídico o prevalecen en él. Dentro de los que prevalecen, es decir los que hacen parte del denominado Bloque de Constitucionalidad por tratarse de derechos humanos y además fundamentales, están los Convenios 87 y 98 de la OIT y 100, 105, 111, 138 y 182 y las normas que en materia laboral se encuentren escritas en los tratados de libre comercio, celebrados por Colombia y debidamente ratificados.

Con estas normas se busca: 1) Que una vez incorporadas al ordenamiento jurídico interno creen directamente derechos subjetivos o comprometan internacionalmente al respectivo Estado a adoptar las medidas necesarias para crearlos; 2) que contribuyan al fomento de la justicia social; 3) que los derechos fundamentales son derechos originarios o inherentes; no son creados por el Estado sino reconocidos por él. Además, son inalienables, por lo que su núcleo esencial no podrá ser limitado ni suspendido ni siquiera en estados de excepción. Aporten a la consolidación de las legislaciones nacionales en materia socioeconómica; y 4) que constituyan una fuente de

inspiración de las legislaciones nacionales para construir sus políticas sociales y diseñar una política interna de trabajo<sup>1</sup>.

En conclusión, la interpretación y aplicación de los derechos laborales en Colombia, debe consistir en la integración de las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados sobre la materia.

## PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL

El principio de favorabilidad en materia laboral consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, consiste en la obligación de todo operador jurídico, judicial o administrativo, de optar por la situación más favorable al trabajador, en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes de derecho.

El principio opera (i) cuando existe controversia respecto de la aplicación de dos normas; y también, (ii) cuando existen escenarios en los cuales una norma admite diversas interpretaciones. A juicio de la Corte, *“la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones...”*<sup>2</sup>

Uno de los referentes acerca del principio de favorabilidad laboral es el fallo SU-1185 de 2001. Las *ratione decidendi* del caso se concretó en la obligación de los jueces de la República de aplicar las garantías constitucionales de la igualdad formal ante la ley y el principio de favorabilidad laboral en caso de duda en la interpretación de las disposiciones de las convenciones colectivas.<sup>3</sup>

En esta sentencia, la Corte Constitucional fijó una importante doctrina en materia de favorabilidad laboral, cuyo contenido es pertinente para el caso, al ofrecer claridad sobre el entendido y alcance de la mencionada garantía. Consideró la Corte:

*“En el ámbito de los conflictos de trabajo, por ejemplo, la Corte ha sido enfática en sostener que, so pretexto de interpretar el alcance de las normas jurídicas, no le es dable al operador jurídico desconocer las garantías laborales reconocidas a los trabajadores por la Constitución Política y las leyes, ni tampoco actuar en contradicción con los principios superiores que lo amparan como son, entre otros, los de igualdad de trato y favorabilidad. En este sentido, puede afirmarse que el Estatuto Superior se ha preocupado por garantizar un mínimo de derechos a los trabajadores, los cuales no pueden ser ignorados, disminuidos o transgredidos por las autoridades públicas y, en particular, por los jueces y magistrados de la República en su función constitucional de aplicar y valorar el alcance de la ley. En la Sentencia T-001 de 1999 se manifestó sobre el tema lo*

<sup>1</sup> Sentencia Corte Constitucional C 168 de 1995.

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional T 290 de 2005.

<sup>3</sup> Sentencia Corte Constitucional T 595 de 2004.

siguiente:

*“Pero, además, la regla general -prohijada por esta Corte-, que rechaza como improcedente la tutela cuando se trata de controvertir interpretaciones judiciales acogidas por el juez en detrimento de otras igualmente válidas, admite, por expreso mandato constitucional, la excepción que surge del artículo 53 de la Constitución.*

*En la indicada norma el Constituyente consagró derechos mínimos de los trabajadores, es decir, derechos inalienables, que no pueden disminuirse, renunciarse, ni es factible transigir sobre ellos; que se imponen inclusive al legislador y desde luego a los jueces y a los funcionarios administrativos.*

*Entre tales derechos se encuentra el que surge de la aplicación del principio de favorabilidad, que la Constitución entiende como "...situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho...".*

*Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma -la duda-, no puede ser ninguna diferente de la que más favorezca al trabajador. Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez.*

*Allí la autonomía judicial para interpretar los mandatos legales pasa a ser muy relativa: el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica<sup>4</sup>.*

Y en decisión posterior, reiteró la Corte:

*“...el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica. Es forzoso que el fallador entienda la norma de manera que la opción escogida sea la que beneficie en mejor forma y de manera más amplia al trabajador, por lo cual, de acuerdo con la Constitución, es su deber rechazar los sentidos que para el trabajador resulten desfavorables u odiosos.” (Sentencia T-800/99, M.P. Carlos Gaviria Díaz).*

*Desde esta perspectiva, cuando se trata de aplicar una convención colectiva, en atención a su valor normativo y a su carácter de acto solemne, lo que le compete el juez laboral es interpretarla de acuerdo al contenido material de su texto y, en caso de duda, optar por la interpretación que resulte más favorable al trabajador.*

*Es incuestionable que un proceder contrario a esta exigencia, que no encuentre fundamento en un principio de razón suficiente, configura una vía de hecho en cuanto implica un desconocimiento flagrante de los derechos fundamentales del trabajador, en especial el del debido proceso (C.P. art. 29, arts. 13 y 53).”*

Lo decidido por la Corte Constitucional, en la Sentencia de Unificación

---

<sup>4</sup> Sentencia T-001 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

Jurisprudencial referenciada, es contundente: en caso de duda y ante la existencia de dos o más interpretaciones de una disposición jurídica contenida en una fuente formal del derecho (ley, acto administrativo, convención colectiva) debe preferirse aquella interpretación que mejor satisfaga los intereses del trabajador. Este y no otro, es el entendido que le ha otorgado la jurisprudencia al artículo 53 de la Constitución.

En sentencia T - 595 de 2004, la Corte Constitucional se refirió a lo que debía entenderse por los elementos del principio de favorabilidad laboral. Es el caso de la noción de “duda”, ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, y de la propia noción de “interpretaciones concurrentes”, allí se dijo:

*“La Corte considera en primer lugar que, la llamada “duda”, debe revestir un carácter de seriedad y de objetividad. No podría admitirse, por ejemplo, que a partir de una eventualidad relativa a la aplicabilidad o no de una interpretación, el juez o la administración deban en consecuencia desechar una interpretación sólida y acoger una interpretación débilmente emergente, que para el caso resulte más favorable para el trabajador.*

*La seriedad y la objetividad de la duda dependen a su vez de la razonabilidad de las interpretaciones. En efecto, la fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones, es la que determina que la duda que se cierne sobre el operador jurídico, sea como tal una duda seria y objetiva.*

*Sobre el punto, la Corte adelantará algunos de los criterios que permiten identificar una interpretación como razonable y objetiva; estos criterios son: (i) la corrección de la fundamentación jurídica, (ii) la aplicación judicial o administrativa reiterada, y (iii) la corrección y suficiencia de la argumentación.*

*El criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de una correcta fundamentación jurídica, es un desarrollo del artículo 53 de la Constitución, en la medida en que la duda debe surgir a partir de una divergencia interpretativa sobre las fuentes formales del derecho. Esto implica que las opciones hermenéuticas, por un lado, deben encuadrar en el marco semántico de las disposiciones de las fuentes formales, y de otro, deben estar en consonancia con las disposiciones de la Constitución. Sólo serán admisibles como razonables, aquellas interpretaciones de las fuentes formales, que además de encuadrarse en el marco de las disposiciones normativas respectivas, también se correspondan con la interpretación autorizada de las normas constitucionales.*

*El criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de su aplicación administrativa y judicial reiterada, es un desarrollo del artículo 13 de la Constitución, en la medida en que garantiza uniformidad en la forma en que el derecho objetivo se concreta en las prácticas sociales: ya sea en la decisión judicial de controversias o en el funcionamiento ordinario de la administración. Además, la aplicación reiterada de ciertas interpretaciones de las disposiciones jurídicas ofrece un elemento de objetividad que permite a su vez cualificar, en los casos problemáticos, cuando se está en presencia de una duda objetiva y no se trata en cambio de un eventual capricho del operador jurídico.*

*Finalmente, el criterio de razonabilidad de la interpretación como resultado de un proceso de argumentación suficiente, es un desarrollo del artículo 29 de la*

*Constitución, en la medida en que se proscribe la arbitrariedad del operador jurídico y se exige que su actuación esté debidamente motivada. El control racional del discurso jurídico está determinado entonces por la posibilidad real de escrutinio sobre las razones para la decisión de los operadores jurídicos: que sea posible un juicio sobre la suficiencia de los argumentos, su idoneidad, su corrección, y su pertinencia.*

*Por otra parte, además de la razonabilidad, las interpretaciones deben ser efectivamente concurrentes al caso bajo estudio. Es decir, las opciones hermenéuticas deben aplicar a los supuestos de hecho de las disposiciones en juego y a las situaciones que delimiten fácticamente cada caso bajo examen. En este sentido, no sería admisible hablar de dos interpretaciones divergentes cuando se pueda establecer que las mismas no son aplicables a un mismo supuesto de hecho o que no consulten los límites fácticos de los casos por resolver.*

*Por último, y este criterio es determinante para definir los criterios de la regla de preferencia de la favorabilidad, entre aquellas interpretaciones concurrentes que sean razonables, que se apliquen al supuesto de hecho del caso y que generen un motivo de duda serio y objetivo, el operador jurídico deberá elegir aquella interpretación que más favorezca los derechos constitucionales del trabajador. Lo anterior, bajo el criterio hermenéutico general de la Constitución, según el cual los operadores jurídicos deben escoger siempre aquella interpretación que más se avenga con el principio de eficacia de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política”.*

A su paso, el Consejo de Estado, en Sentencia de la Sección Segunda, CP. Alejandro Ordoñez M, del 16 de febrero de 2006, rad. 25000-23-25-000-2001-01579-01(1579-04)<sup>5</sup>:

*“Así mismo se observa que en aras de hacer efectivo de este beneficio, se atiende el principio mínimo de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, es decir se resuelve la controversia respetando la situación más beneficiosa a su destinatario. En este sentido se ha acogido el criterio expuesto por la Corte Constitucional en algunos fallos proferidos en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Ha expresado sobre el particular: De otra parte, considera la Corte que la “condición más beneficiosa” para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto, cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. En nuestro ordenamiento superior el principio de favorabilidad se halla regulado en los siguientes términos: “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho”, precepto que debe incluirse en el estatuto del trabajo que expida el Congreso. De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas, acoger aquella que resulte más beneficiosa o*

<sup>5</sup> Posición que ha sido reiterada por el Consejo de Estado. Como ejemplo se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de fecha 14 de octubre de 2010, CP. Carmen Teresa Ortiz. Rad. 110010315000201000795.

*favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones, la norma así acogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso o crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador."*

Seguidamente, y frente al concepto de salario en el sector público, en el marco del Bloque de Constitucional, fue definido por la Corte Constitucional SU-995 de 9 de diciembre de 1999, MP. Carlos Gaviria Díaz, la cual dijo en esa ocasión;

*El concepto de salario es un tema del que la Corte se ha ocupado en múltiples oportunidades, tanto en sede de tutela como de constitucionalidad, subrayando no sólo la importancia técnica o instrumental que tiene la ganancia que en virtud de un contrato de trabajo, paga el empleador al trabajador por la labor o servicio prestados<sup>6</sup>, sino el valor material que se desprende de su consagración como principio y derecho fundamentales (C.P. preámbulo y artículos 1, 2, 25 y 53), claramente dirigidos a morigerar la desigualdad entre las partes de la relación laboral, y hacer posible el orden justo de la República "fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".*

*Las fuentes positivas que permiten desarrollar la noción integral del salario, no sólo se encuentran en los artículos de la Constitución y la legislación interna; es menester acudir a instrumentos de derecho internacional que se encargan de desarrollar materias laborales y que, por virtud del artículo 93 de la Carta Política, hacen parte de la normatividad iusfundamental vigente en nuestro país, a través de lo que se ha denominado bloque de constitucionalidad. Sobre este principio la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones, y ha señalado que:*

*"El bloque de constitucionalidad, estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias"<sup>7</sup>.*

*En este orden de ideas, la noción de salario ha de entenderse en los términos del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo -relativo a la protección del salario-, ratificado por la Ley 54 de 1992, que en el artículo 1° señala:*

*"El término 'salario' significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que*

<sup>6</sup> En esta materia se siguen los preceptos descriptivos señalados en el Convenio 85 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección del salario.

<sup>7</sup> Corte Constitucional Sentencia C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Al respecto pueden consultarse, entre otros, los fallos C-225 de 1995, C-423 de 1995, C-578 de 1995 y C-327 de 1997.

*éste último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar".*

*Esto quiere decir que para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.*

*Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la ya referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. A partir de la Constitución de 1991, es evidente la relevancia del derecho laboral dentro de la configuración de un orden social y económico justo y más cercano a la realidad, en cuyo desarrollo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha debido intervenir,<sup>8</sup> en buena parte por la falta del estatuto del trabajo al que se refiere el artículo 53 Superior. Al respecto ha dicho este Tribunal:*

*"La Constitución es el orden normativo primario protector del derecho al trabajo, bien sea que se preste independientemente o bajo condiciones de subordinación, en las modalidades de contrato de trabajo o bajo una relación laboral, legal, estatutaria o reglamentaria. La variedad normativa que aquella contiene propende el establecimiento de relaciones laborales justas, mediante la eliminación de factores de desequilibrio, que aseguren la vigencia y efectividad del principio de igualdad, la protección a ciertos sectores de trabajadores que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta o carecen de oportunidades para la capacitación laboral, y la consagración de un sistema contentivo de una protección jurídica concreta del trabajo que debe ser desarrollado por el legislador, a partir del señalamiento de unos principios mínimos fundamentales (art. 53)".*

*En particular, respecto al salario y su naturaleza se ha dicho:*

*"En virtud de su consagración como un derecho [el derecho al salario], nuestra Constitución compromete al Estado en el deber de protegerlo, creando, estimulando e incentivando las condiciones socioeconómicas propicias que promuevan una oferta de oportunidades laborales para todas aquellas personas en capacidad de trabajar, expidiendo la normatividad que asegure unas relaciones laborales "dignas y justas", con arreglo a los principios fundamentales básicos y mínimos ideados por el Constituyente y, en ejercicio de su capacidad de intervención, limitando los abusos que pueden engendrarse al amparo de las leyes del mercado y del principio de la autonomía de la voluntad, o regulando las condiciones requeridas para racionalizar la economía con el fin, de asegurar el*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-521 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Aunque en aquella oportunidad estas consideraciones fueron utilizadas para avalar una noción restringida del salario, no cabe duda que la orientación de la Carta Política (artículo 93), apunta a la formación de conceptos más amplios que sean concordantes con ordenamientos internacionales vinculantes en el sistema jurídico nacional.

*pleno empleo de los recursos humanos, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, especialmente en lo laboral, y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores”<sup>9</sup>.*

Finalmente, y frente a la naturaleza salarial de la bonificación judicial reclamada, la Saña de Conjueces, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia de la Conjuez Dra. Carmen Anaya de Castellanos, afirmó:

*“...la Sala no deja pasar por alto que existe una sólida línea jurisprudencial creada por los Jueces y Magistrados de nuestra jurisdicción, la cual desarrolla el carácter salarial de dicha Bonificación al analizar el concepto de salario, la noción de factor salarial y los criterios que permiten su identificación, tomando como referencia lo que al respecto consagran la ley laboral colombiana y la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, indicando que según la ley laboral colombiana el salario lo constituye todo aquello que el trabajador recibe en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, siempre que sea reconocido de forma habitual y no por mera liberalidad del empleador. Así tenemos, que la susodicha Bonificación Judicial reúne todos los requisitos del salario ya que sin perjuicio de la denominación que se le atribuya, todo pago habitual que reciba el trabajador en contraprestación de su servicio personal constituye salario, incluidas las bonificaciones habituales<sup>5</sup>.*

*En este orden de ideas, para la Sala es claro que la bonificación judicial creada mediante Decreto No. 0382 de 2013, al ser un pago que reciben los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, de forma habitual y periódica en contraprestación a sus servicios, no habría motivo alguno para desconocer su carácter salarial, máxime si se tiene en cuenta que fue creada precisamente para materializar una nivelación salarial dispuesta en una Ley marco, Aceptar lo contrario, implicaría desconocer abiertamente los límites a la facultad otorgada por el Congreso al Gobierno Nacional y desatentar principios de rango constitucional como la progresividad, la primacía de la realidad sobre las formas y los límites protectores señalados por el Constituyente en el artículo 53 de la Carta Política.”<sup>10</sup>*

De lo anterior se deduce, no hay motivos para negar la condición de salario que tiene la bonificación judicial deprecada por la parte actora.

## 8. CONCLUSIÓN

1. Es claro que la bonificación judicial establecida por el Decreto 382 de 2013, acoge los requisitos definidos en el Convenio 95 de la Organización Internacional del

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-521 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Bogotá 6 de abril de 2022. Nulidad y restablecimiento del derecho, 76001233300020180041401(0470-2020), Maria Elide Acosta Henao Vrs Fiscalía General de la Nación.

Trabajo *-relativo a la protección del salario-*, ratificado por la Ley 54 de 1992, es decir; dicha bonificación constituye una erogación dineraria, que según las pruebas aportadas al proceso, es periódica, toda vez que se ha venido cancelando al demandante **CARMEN LUCIA GRISALES VILLEGAS** mes a mes, ininterrumpidamente, por lo que no pueda descartarse, el carácter de factor salarial, de la bonificación reclamada, respecto de **TODAS** las prestaciones sociales devengadas por ella, pues tampoco va en contra de las normas internacionales que como se dijo, entrañan este tema y hacen parte del bloque de constitucionalidad. De ahí que confirmara la sentencia primaria frente a este aspecto.

Por otro lado, existe la necesidad que la demandada, continúe reconociendo el carácter de factor salarial de la bonificación judicial reclamada, en adelante y mientras la demandante **CARMEN LUCIA GRISALES VILLEGAS**, permanezca vinculada a la demandada **FISCALIA GENERAL DE LA NACION** y continúe desempeñándose en alguno de los cargos, incluidos por el Decreto 382 de 2013, como beneficiarios de esta bonificación.

2. Ordenar a la demandada la reliquidación de todas las prestaciones sociales a que ha tenido derecho demandante **CARMEN LUCIA GRISALES VILLEGAS** desde el **8 de febrero de 2015**, hasta la ejecutoria de esta sentencia, o en su defecto hasta que dejen de ocupar un cargo que no esté incluido por esta norma como beneficiarios, lo que ocurra primero y pagar las diferencias adeudadas. Deberá la demandada reliquidar los aportes a pensión generados por los demandantes, teniendo en cuenta la bonificación judicial como factor salarial, y consignar el mayor valor, al fondo de pensiones al cual están afiliada la señora **GRISALES VILLEGAS**, dejando claro que se consignan esos dineros en su favor.

Así las cosas, la **SALA** se encuentra de acuerdo con el fallo primario, y en consecuencia se **CONFIRMARÁ** en su totalidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

## **9. FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la *sentencia de 23 de julio de 2019, preferida por el Juzgado 3º Administrativo del Circuito de Manizales* que puso fin a la primera instancia.

17001333300320180034702

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Carmen Lucia Grisales Villegas Vrs Fiscalía General de la Nación*

*Sentencia de segunda instancia n° 098*

**SEGUNDO: ORDENAR** a la secretaria de este Tribunal hacer las anotaciones en la base de datos Siglo XXI.

**TERCERO: EJECUTORIADO** este fallo, devuélvase el expediente al **DESPACHO** de origen.

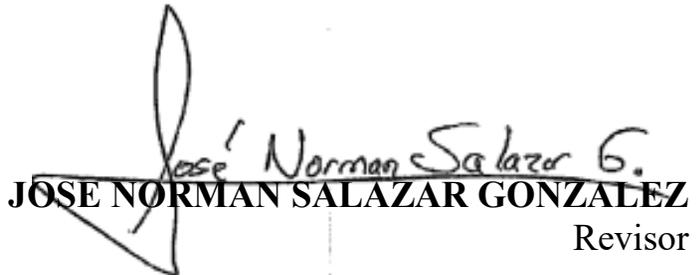
**NOTIFÍQUESE y CUMPLASE**

Discutida y aprobada en **SALA VIRTUAL** celebrada el 15 de junio de 2023.

**Los Conjueces;**



**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Ponente



**JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**  
Revisor



**JOSE MAURICIO BALDION ALZATE**  
Revisor

17001333300420190009903

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Carlos Humberto Ocampo Arredondo Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Admite recurso de apelación adhesiva*

*Auto interlocutorio n° 251*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Sala de Conjueces-**

Manizales, Quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Mediante auto 099 de 8 de febrero de 2023, se admitió el recurso de apelación que la parte demandada interpuso en contra del fallo primario. Esta providencia se notificó por estado del 9 de febrero de 2023 y fue comunicada a las partes a través de mensaje de datos ese mismo día. El 13 de febrero de 2023, la parte demandante allegó al correo electrónico de esta Secretaría, escrito de apelación e invocó la figura de la apelación adhesiva contenida en el párrafo del artículo 322 del C.G.P.

Ahora bien, a la luz del párrafo del artículo 322 de la Ley 1564 de 2012 por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, el Despacho procede a realizar el estudio correspondiente a la legalidad del recurso de apelación que por vía de adhesión realizó la parte demandante frente al recurso de apelación que la parte demandada interpuso en contra de la sentencia de 29 de junio de 2021, que puso fin a la primera instancia.

Así las cosas, dice el artículo 322 del CGP;

*“PARÁGRAFO. La parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión podrá presentarse ante el juez que lo profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite apelación de la sentencia. El escrito de adhesión deberá sujetarse a lo previsto en el numeral 3 de este artículo.*

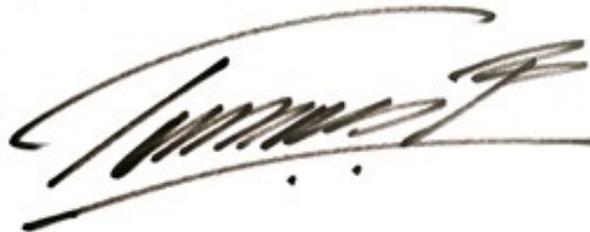
*La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.” (subrayas propias)*

Lo anterior aplicado al caso en concreto, se tiene que el escrito de apelación adhesiva fue allegado por la parte demandante el 13 de febrero de 2023, dentro del término de ejecutoria del auto que admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demanda, el cual se cumplía el 15 de febrero de 2023, por lo tanto, el recurso de apelación adhesiva cumple con los requisitos contemplados en la norma citada.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación adhesiva interpuesto por la parte demandante **Carlos Humberto Ocampo Arredondo** respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada **Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial** contra la **Sentencia de 19 de mayo de 2021**, emitida por el **Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales**, dentro de este medio de control.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al **Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales**. Ejecutoriado este auto, por **Secretaría** pásese a **Despacho** para proferir la Sentencia de 2º Instancia.

**Notifíquese y cúmplase**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tomas Felipe Mora Gomez', with a large, sweeping flourish above the name.

**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Conjuez

Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
Radicado: **17001-23-33-000-2017-00727-00**  
Demandante: **Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones  
Parafiscales de la Protección Social - UGPP**  
Demandado: **Glenda María Gómez Perea**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Magistrado Ponente: FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**

Manizales, catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023).

De conformidad con lo establecido en el artículo 366 del C.G.P, el Despacho aprueba la liquidación de las Costas y Agencias en Derecho realizada por la Secretaria del Tribunal Administrativo de Caldas.

**Notifíquese y cúmplase**

Firmado Por:  
Fernando Alberto Alvarez Beltran  
Magistrado  
Despacho 02  
Tribunal Administrativo De Caldas

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: **7426a0fb461ae130d3809afb360f4533e2ab16cbcf8bb47d74da56ced007899e**

Documento generado en 14/06/2023 03:53:29 PM

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

Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
Radicado: **17001-23-33-000-2020-00037-00**  
Demandante: **Maria Nelly Loaiza Grisales**  
Demandado: **Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo  
Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Magistrado Ponente: FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**

Manizales, catorce (14) de junio de dos mil veintitrés (2023).

De conformidad con lo establecido en el artículo 366 del C.G.P, el Despacho aprueba la liquidación de las Costas y Agencias en Derecho realizada por la Secretaria del Tribunal Administrativo de Caldas.

**Notifíquese y cúmplase**

Firmado Por:  
**Fernando Alberto Alvarez Beltran**  
Magistrado  
Despacho 02  
Tribunal Administrativo De Caldas

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: **4c8605c9cdbce4275951fc690ce53d14e878a4300ea9e80bfbd5b434edf3c6d**

Documento generado en 14/06/2023 03:59:22 PM

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

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

JUNIO 15 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Radicación: 17001-33-33-001-2017-00007-02  
Demandante: OSCAR GALVIS CEBALLOS Y OTROS  
Demandado: HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE ANSERMA Y OTROS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 104

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de las partes demandantes, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el 13 de abril de 2023 (Archivo PDF 10 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurso se recibió vía correo electrónico el 04 de mayo de 2023 (Archivo 15 y 16 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (19-04-2023).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**No. 102**

**FECHA: 16/06/2023**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

JUNIO 15 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17001-33-39-006-2022-00022-02  
Demandante: SANDRA ELIZABETH GUTIERREZ DELGADO  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y OTROS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 105

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 06 de marzo de 2023 (Archivo PDF 28 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurso se recibió vía correo electrónico el 30 de marzo de 2023 (Archivo 30 Y 31 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (16-03-2023).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**No. 102**

**FECHA: 16/06/2023**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

JUNIO 15 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17001-33-33-001-2022-00075-02  
Demandante: HUBERT SADID HERNANDEZ  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y OTROS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 106

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el 17 de marzo de 2023 (Archivo PDF 22 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurso se recibió vía correo electrónico el 28 de marzo de 2023 (Archivo 24 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (21-03-2023).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**No. 102**

**FECHA: 16/06/2023**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

JUNIO 15 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17001-33-33-001-2022-00101-02  
Demandante: MARIA CAMILA ALVIS VEGA  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y OTROS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 107

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el 17 de marzo de 2023 (Archivo PDF 22 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurso se recibió vía correo electrónico el 30 de marzo de 2023 (Archivo 24 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (21-03-2023).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**No. 102**

**FECHA: 16/06/2023**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

JUNIO 15 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17001-33-33-001-2022-00124-02  
Demandante: JOSE ANIBAL HERRERA QUIROGA  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y OTROS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 108

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el 17 de marzo de 2023 (Archivo PDF 30 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurso se recibió vía correo electrónico el 31 de marzo de 2023 (Archivo 32 Y 33 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (21-03-2023).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**No. 102**

**FECHA: 16/06/2023**