TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Segunda – Subsección "C"

Calle 24 No. 53-28, Of 1-11, Torre C, Bogotá, D.C.
Teléfono: 4233390 Fax 8167

TRASLADO EXCEPCIONES

Se fija por el término de un (1) día, hoy 17 de agosto de 2023.

EXPEDIENTE	:	**25000234200020230013300**
MEDIO DE CONTROL		**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
DEMANDANTE	:	**CLAUDIA LORENA ESCOBAR LOPEZ**
DEMANDADO	:	**NACION- RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**
MAGISTRADO	:	**CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA**

El suscrito **OFICIAL MAYOR**, con funciones de **SECRETARIO**, en uso de las facultades otorgadas por el parágrafo 2º del artículo 175 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021; procede a:

Correr **TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES**, por el término de **TRES (3) DIAS**, este término empezará a correr una vez finalice el día de fijación.

OSCAR DAVID DÍAZ ESCUDERO
Oficial Mayor con funciones de Secretario

DEAJALO23-8748
Al contestar cite este número

Bogotá, D.C., 10 de julio de 2023

Honorable Conjuez
Doc. CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA – SALA TRANSITORIA
Subsección C
rmemorialessec02sctadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co
notificacionjudicialyabar@gmail.com
E.S.D.

Referencia: Expediente: **25000234200020230013 3-00**
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: **CLAUDIA LORENA ESCOBAR LOPEZ**
Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

Carlos Eduardo Velandia Martinez, identificado civil y profesionalmente como aparece al pie de mi firma, en mi condición de apoderado de la NACIÓN - RAMA JUDICIAL en el proceso de la referencia, de conformidad con el poder conferido por la Directora de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, quien tiene delegada la función de representación judicial y extrajudicial de la entidad, la cual fue otorgada mediante Resolución No. 5393 del 16 de agosto de 2017, de manera respetuosa me permito presentar, dentro del término legal establecido, **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA,** bajo los argumentos que se pasan a exponer:

I. A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas las declaraciones y condenas solicitadas en el líbelo de la demanda, y solicito se absuelva de las mismas a la Entidad que represento, declarando probadas las excepciones que se proponen en el acápite correspondiente.

II. A LOS HECHOS

En relación con los hechos, la entidad demandada únicamente acepta los relativos a los cargos desempeñados por la parte actora en la Rama Judicial, así como los extremos temporales que se encuentren debidamente soportados documentalmente.

Así mismo, se aceptan los relacionados con la presentación de la petición en sede administrativa y la expedición del acto que hoy emerge como acusado.

Frente a los demás hechos presentados en la demanda, es pertinente advertir al Despacho que se tratan de enunciaciones normativas, jurisprudenciales y apreciaciones subjetivas de la parte actora.

III. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico consiste en determinar si la Bonificación Judicial del Decreto 383/384 de 2013, debe ser reconocida como factor salarial con las consecuencias prestacionales incluidas las cesantías y los intereses de cesantías de la mencionada bonificación mensual como salario; como también, en determinar si la sanción moratoria aplica en caso de ser reconocida la mencionada Bonificación como factor salarial.

Para lo cual es claro para esta defensa, desarrollándose en el presente escrito de contestación, que:

- A la reliquidación del auxilio de cesantías, no se le aplica sanción moratoria de conformidad con las sentencias del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia - Sala Laboral y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- No se debe incurrir en el error de no diferenciar el pago de la reliquidación del auxilio de cesantías con el pago tardío de dicho auxilio de cesantía.
- la sanción moratoria, *"sólo será aplicable cuando el derecho a la cesantía y los ingredientes que lo conforman no se encuentren en litigio, es decir, cuando no exista discusión entre las partes, pues lo que se sanciona es* ***la negligencia de la entidad en efectuar los trámites tendientes a la satisfacción de la obligación.*** *Pero si la entidad, con razones jurídicamente admisibles, argumenta la inexistencia del derecho y, previendo el pago de sumas a las que no existe el derecho, deja a disposición del administrado la vía judicial, no parece justo que se le impute mora en el pago..."* (Subrayas fuera del texto).

IV. RAZONES DE LA DEFENSA

1. RESUMEN DEL CASO

En la demanda la parte actora solicita se ordene a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial reliquidar y pagar de manera retroactiva, indexada y con los respectivos intereses

moratorios y sanciones por la mora en el pago, el reajuste de la asignación mensual y de todas las prestaciones sociales recibidas desde el año 2013 hasta que se haga el reajuste y en adelante, en virtud de la bonificación judicial mensual reconocida mediante el Decreto No. 0383/0384 de 6 de marzo de 2013, como remuneración con carácter salarial, con las consecuencias prestacionales incluidas las cesantías e intereses a las cesantías de esta bonificación mensual como salario.

2. FUNDAMENTO LEGAL

De acuerdo con lo consagrado en el artículo 150, numeral 19, literales E) y F) de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En ejercicio de dicha facultad el Legislativo expidió la Ley 4ª del 18 de mayo de 1992, mediante la cual autoriza al Gobierno Nacional, sin restricción alguna, para fijar el régimen salarial y prestacional de los del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones empleados públicos, entre estos los de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los miembros sociales de los Trabajadores Oficiales, para lo cual debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes objetivos y criterios: El respeto de los derechos adquiridos tanto del régimen general, como de los especiales; La sujeción al marco general de la política macro económica y fiscal; La racionalización de los recursos público y su disponibilidad; El nivel de los cargos en cuanto a la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño.

De manera que es en virtud de la Constitución Política de 1991 y lo establecido en la citada Ley que la potestad para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos radica única y exclusivamente en el Gobierno Nacional.

Así pues, nace el Decreto 0383 del 6 de marzo de 2012, *"Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones",* normativa que estableció lo siguiente:

> *"…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****."*(Se destaca)

En iguales términos fue regulado por el Decreto 384 de 2013 *"por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones",* y por los Decretos 1269 de 2015 y 246 de 2016.

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio.

Los Decretos 383 de 2013, 384 de 2013, 1269 de 2015 y 246 de 2016 instituyeron también, cada uno en su respectivo artículo 3º, la siguiente previsión legal:

> *"…**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. …"* (Subrayas propias).

Consecuencia de las normas precitadas, es que por expreso mandato legal la Bonificación Judicial constituye factor salarial **únicamente para efetos de constituir la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud**, a lo que se agrega que la modificación, ajuste o variación de las normas que consagran dicho concepto es de la exclusiva competencia de Gobierno Nacional, como lo evidencian los decretos expedidos por el Ejecutivo para ajustar el monto de la referida Bonificación en las vigencias 2015 y 2016, quedando por lo tanto resuelta de plano la pretensión del interesado concerniente a *"…ajustes equivalentes al IPC del 02%…"*

3. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE LEGALIDAD Y DE CONSTITUCIONALIDAD QUE AVALAN EMOLUMENTOS LABORALES SIN CARÁCTER SALARIAL

El Consejo de Estado en sentencia del 19 de junio de 2008, Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00043-00 (0867-06), Actor: PABLO J. CACERES CORRALES, Consejero ponente: Dr. JAIME MORENO GARCIA, ratificó el carácter NO SALARIAL de la Bonificación de Actividad Judicial creada por el Decreto No. 3131 del 08 de septiembre de 2005, para Jueces de la República y otros funcionarios, providencia en la que se indicó que las normas que fueron acusadas en el momento en que señalaron que dicha bonificación al señalar que no tendría carácter salarial ni prestacional, no desconocieron ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que sustentó el demandante en la demanda, ya que precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en ningún momento existió una desmejora del mismo.

Es así que, el legislador está facultado por la propia Constitución para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos, puesto que tiene libertad para

disponer qué determinados emolumentos se liquiden sin consideración al monto total del salario del servidor judicial, es decir, que cierta parte del salario no constituya factor para liquidar algunos conceptos de salario, resultando en consecuencia que bajo ese presupuesto el ordenamiento que instituyó la Bonificación Judicial de ninguna manera podría considerarse como inconstitucional, ilegal o violatorio de pactos internacionales.

Por su parte, La Corte Constitucional, máximo intérprete de la Constitución en sentencia C-279 de 1996 declaró exequible el artículo 14 de la Ley 4° de 1992 en su redacción original, que determinaba que la prima especial allí creada no tendría carácter salarial para ningún efecto, en razón de la libertad de configuración del legislador. Para el efecto tuvo en cuenta la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 12 de febrero de 1993 (radicación 5481), cuando al referirse a la interpretación de los arts. 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, en vigencia de la Ley 50 de 1990, expuso que aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular prestaciones e indemnizaciones, ello no impide que el legislador disponga que alguna prestación social o indemnización se liquide sin el monto total del salario del trabajador, es decir, que se incluyan ciertos factores. Y, concluyó en la providencia que el legislador al determinar que algunas primas no tengan carácter salarial, en ningún momento lesiona los derechos del trabajador.

Al año siguiente, en la sentencia C-444 de 1997 la Corte Constitucional declaró exequible que la Ley 332 de 1996 al modificar el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, le diera efecto a dicha prima exclusivamente para liquidar la pensión y que se excluyera a quienes ya estaban pensionados.

Seis años después, en la sentencia C-681 de 2003 la Corte Constitucional declaró inexequible la expresión *"sin carácter salarial"* del artículo 15 de la Ley 4 de 1992, por violación del principio de igualdad de los funcionarios del artículo 15 con los funcionarios del artículo 14, a quienes se les tiene en cuenta para cotizaciones y liquidación de la pensión por la modificación que en tal sentido introdujo la Ley 332 de 1996 al artículo 14, **pero de ningún modo porque se haya considerado que existe el derecho constitucional a que todo pago salarial sea base de liquidación de prestaciones.**

Igualmente, y más recientemente, la Corte Constitucional en sentencia SU-395 de 2017, reiteró: *"…**no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial**, y sin que pierdan por ello tal carácter… Igualmente, la Corte Constitucional, ha sostenido que "el legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución."*

Igualmente y en lo relacionado a la vulneración de los derechos adquiridos, la Corte Constitucional en la sentencia No. C-410-97 del 28 de agosto de 1997, Magistrado Ponente, doctor HERNANDO HERRERA VERGARA, expresó, entre otros que los derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la ley, por lo tanto, se encuentran garantizados, de tal manera que no pueden ser desconocidos por situaciones futuras; sin embargo, las simples expectativas son diferentes al derecho adquirido, ya que se tratan de aquellas probabilidades o esperanza de obtener algún día un derecho, por lo que pueden ser modificadas por el legislador.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo expresado por la H. Corte Constitucional en la sentencia citada en precedencia, y la filosofía del legislador con la expedición de los Decretos 383 y 384 del 6 de marzo de 2013, claramente expuesta por el Alto Tribunal Constitucional, se tiene que a la parte demandante no se le ha vulnerado derecho adquirido alguno, en consideración a que el derecho que reclama, ha sido creado por el Gobierno Nacional hasta en los Decretos en cita, razón por la que no hacía parte de su patrimonio antes de la expedición del mismo, por lo tanto, no le ha sido arrebatado o vulnerado, pues es a partir de la creación de este concepto salarial y seguidos los lineamientos del ejecutivo como órgano competente en su expedición, que se entró a liquidar y a devengar este concepto. Hasta allí era una expectativa y empezó a formar parte de su patrimonio como lo previó el legislador, sin carácter de factor de salario para liquidar sus prestaciones sociales, así nació y así lo concertaron las partes, Rama Judicial, ASONAL y el ejecutivo, luego entonces, no se violó algún derecho adquirido y no hay lugar a cancelar diferencia prestacional alguna a título de Bonificación Judicial al funcionario judicial.

Es por ello que el Gobierno Nacional no desconoce o lesiona los derechos reclamados, pues los derechos adquiridos son intangibles, y para el caso en estudio, la Bonificación Judicial creada en los Decretos 383 y 384 de 2013, fue el producto de una reclamación salarial a través del paro judicial, que hasta ese momento, era una mera expectativa o esperanza de obtener un derecho, susceptible de ser modificada discrecionalmente por el Gobierno Nacional y que a la postre, se configuró con la expedición de la norma precitada.

4. DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La parte actora en la demanda, solicita sea declarada la excepción de inconstitucionalidad, la cual, constituye un mecanismo otorgado a los funcionarios públicos y a la jurisdicción, para amparar tanto a la Constitución como a los particulares, cuando se ven comprometidos sus derechos fundamentales o constitucionales por la aplicabilidad de una norma legal vigente, pero como la norma no señala cual es el juez competente para conocer de los procesos en los que se propone dicha excepción.

La Corte Constitucional en la Sentencia de tutela T-006 del 17 de enero de 1994, Expediente No. T-20850, Magistrado Ponente: VLADIMIRO NARANJO MESA, frente a la excepción de inconstitucionalidad expresó que, si el Juez encuentra fundada *"**la demanda de inconstitucionalidad, dejará de aplicar la ley, pero únicamente para quien lo solicitó.** Al contrario de lo que sucede en la acción de inconstitucionalidad, la ley conserva su eficacia jurídica, es decir, no se anula, y por consiguiente podrá ser aplicada posteriormente, siempre que no se le oponga la excepción de inconstitucionalidad. El objeto de la excepción no es pues la anulación, sino la no aplicación de la ley en el proceso establecido."* Y, agregó: *la excepción sólo puede imponerla la parte interesada dentro del litigio, y no produce efectos sino respecto de ella, es decir, individuales. Por otra parte, a diferencia de la acción, la excepción de inconstitucionalidad no requiere de tribunales especiales, sino que puede ser conocida por los tribunales ordinarios."*

Esta posición jurisprudencial la reafirmó la Corte Constitucional en la sentencia de tutela T-150 de 1995[1].

En consecuencia, se deduce, que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus Seccionales, como autoridades administrativas, agentes del Estado y garantes del principio de legalidad, están sometidas al imperio de la ley y obligadas a aplicar el derecho vigente al tenor literal de su redacción, dándole estricto cumplimiento, pues no tiene facultad para interpretar las leyes e inaplicarlas, en razón a que son los Jueces en sus respectivos fueros, a través de sus sentencias, los que tienen esa potestad.

Corolario de lo anterior y teniendo en cuenta lo preceptuado por el Art. 3° del Decreto 383 de 2013, por medio de la cual se adujo:

> *"…**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. …"* (Subrayas propias).

En los mismos términos está regulado en el artículo 2 del Decreto 384 de 2013.

Tampoco le es dable a la Administración acceder a la inaplicación por inconstitucionalidad, pues al realizarlo se modificaría el régimen salarial y prestacional de los servidores beneficiarios del Decreto 0383 de 2013 o del Decreto 0384 de 2013, competencia atribuible única y exclusivamente al Gobierno Nacional.

---

[1] *"…La Corte ha tenido oportunidad de referirse al tema y sobre el particular, ha manifestado:*
"El artículo 4º de la Constitución consagra, con mayor amplitud que el derogado artículo 215 de la codificación anterior, la aplicación preferente de las reglas constitucionales sobre cualquier otra norma jurídica. Ello tiene lugar en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, cuando quiera que se establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular."

Sumado a lo anterior, no se avizora vicio de constitucionalidad alguno en la disposición en cita que regula la Bonificación Judicial, toca vez que, como se indicó en el acápite anterior, variada y reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido que resulta ajustado a la Constitución Nacional el que el Gobierno Nacional establezca que ciertos emolumentos salariales no tengan carácter salarial, pues ello es válido dentro de su libertad de configuración, máxime porque las condiciones en que fue creada tal Bonificación surgieron a partir de un acuerdo colectivo que el Gobierno hizo con las organizaciones sindicales de la Rama Judicial.

De manera que no hay lugar a inaplicar por inconstitucional la expresión *"constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.",* contenida en el artículo primero de los Decretos N° 0383 y 0384 de 2013, en el entendido de que la bonificación judicial debe constituirse en factor salarial para todas las consecuencias legales que comporte, se debe destacar que la Administración Judicial ha venido aplicando correctamente el contenido del Decreto 383 de 2013 y del Decreto 384 de 2013, en cumplimiento además de la formalidad consagrada en su artículo 3º y 2º, respectivamente, citado textualmente en párrafos anteriores, razón por la que solicito señor Conjuez, niegue las pretensiones de la demanda y confirme la legalidad de los actos administrativos enjuiciados, proferidos por la Dirección Seccional de Bogotá y Ejecutiva de Administración Judicial, de lo contrario estaría desacatando el ordenamiento legal vigente.

Por otra parte, en la sentencia SU-132 de 2013, la Corte Constitucional señaló que la inaplicación por inconstitucionalidad es una herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto ínter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política.

Por tanto, la única posibilidad que tiene la administración de apartarse de las normas es cuando **no** son claras y abiertamente inconstitucionales, situación que no ocurre en el presente caso, como quiera que los Decretos 383 y 384 de 2013, que crearon la Bonificación Judicial y regulan su liquidación están vigentes, y es en virtud del principio de legalidad contemplado en el artículo 6 de la Carta Política, que como autoridad debe acatarlos y cumplirlos, hasta tanto no haya sido anulada o suspendida estas normas en sus efectos por la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo, máxime cuando de su lectura no se genera duda con respecto a la interpretación y alcance del mismo.

En tal virtud, solicito no acceder a las pretensiones de la demanda en el sentido de incluir en la liquidación de las prestaciones sociales de los beneficiarios de la Bonificación Judicial el valor por ésta reconocido como factor de salario (y la cual sólo se debe tomar para los aportes a los sistemas de salud y pensión) y que hoy surgen de la interpretación errada que el servidor judicial tiene de la norma, pues como autoridad administrativa y guardadora

del principio de legalidad, a la Administración Judicial le corresponde acatar estrictamente el ordenamiento legal vigente, sin que le sea posible interpretarlo o inaplicarlo, en razón a que son los Jueces en sus respectivos fueros a través de sus sentencias los que tienen tal potestad

Por lo anterior, no hay lugar a acceder a las pretensiones formuladas por la parte demandante, toda vez que al hacerlo, comportaría la modificación del régimen salarial ya establecido en la ley por la autoridad competente, facultad que no nos está dada.

5. NATURALEZA DE LA SANCIÓN MORATORIA – CONSIGNACIÓN DEFICIENTE DE LAS CESANTÍAS – NUMERAL 3RO. ARTÍCULO 99 LEY 50 DE 1990

- Carácter indemnizatorio o sancionador

Es importante diferenciar que se habla de indemnización cuando son perjuicios causados al afectado, y de sanción cuando se impone un castigo a quien incumple un mandato legal o una obligación.

Inicialmente la figura de salarios caídos fue consagrada en el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 65, como una indemnización por falta de pago, sin limitación temporal alguna, articulo que señala que "*Si a la terminación del contrato, el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidos, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo".*

Con la expedición de la ley 50 de 1990, norma que acusa violada el actor, se estableció en el numeral 3º del artículo 99:

> *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 el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo.*

Posteriormente la Ley 789 de 2002, en su artículo 29, introdujo serías modificaciones al artículo 65 del C.S.T. limitando el término máximo de sanción a 24 meses para quienes ganaban más de un salario:

1. *Si a la terminación del contrato, el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidas, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de*

> *retardo, hasta por veinticuatro (24) meses, o hasta cuando el pago se verifique si el período es menor. Si transcurridos veinticuatro (24) meses contados desde la fecha de terminación del contrato, el trabajador no ha iniciado su reclamación por la vía ordinaria o si presentara la demanda, no ha habido pronunciamiento judicial, el empleador deberá pagar al trabajador intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de libre asignación certificados por la Superintendencia Bancaria, a partir de la iniciación del mes veinticinco (25) hasta cuando el pago se verifique.*
>
> *Dichos intereses los pagará el empleador sobre las sumas adeudadas al trabajador por concepto de salarios y prestaciones en dinero.*
> *(…)*

Al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, la Corte Constitucional en Sentencia C-781 de 2003[2], señaló:

> *…una medida tendiente a prevenir y reprimir la conducta del empleador que a la terminación del contrato de trabajo no paga al trabajador los salarios y prestaciones sociales que le corresponden, el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo (en adelante CST) consagra el pago de una indemnización de carácter moratorio mediante la cual se pretende reparar de alguna manera el daño que tal comportamiento le ha podido ocasionar a sus derechos.*

Adicional a lo anterior, es necesario igualmente tener en cuenta el componente de responsabilidad objetiva o presunción de culpa.

El parágrafo del Artículo 5°de Ley 1071 de 2006, indica que para ordenar el pago de la sanción moratoria solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.

Dicha frase podría llevar a considerar una responsabilidad objetiva de manera automática, sin embargo, ésta es una posibilidad proscrita por la Constitución Política en materia de derecho sancionatorio y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de ahí, que resulte importante la segunda parte de la norma en cuanto prescribe "*Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este*."

[2] Corte Constitucional - C-781 del 10 de septiembre de 2003 - Magistrada Ponente Clara Inés Vargas H.

Para el proceso, ese inciso no debe generar de manera automática efectos de presunción de mala fe respecto del empleador, de la manera en que lo interpretó la Corte Constitucional al analizar el contenido del artículo 29 de la Ley 789 de 2002 y la ha reiterado la Corte Suprema de Justicia frente al artículo 65 del C.S.T.[3]:

> *Es pertinente anotar que esta Sala ha dicho de manera reiterada y constante que los artículos 65 del C. S. T. y 99 de la Ley 50 de 1990 no son de aplicación automática sino que es obligación del juez al momento de imponer la sanción allí prevista analizar la conducta del empleador con el fin de determinar si la misma estuvo revestida de buena juez (sic). Para el efecto, cabe rememorar lo dicho en sentencia de 21 de abril de 2009, radicado 35414:*
>
> > *"... en lo referente a estas dos clases de indemnizaciones moratorias, por la no consignación al fondo de cesantías consagrada en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y* ***la causada a la terminación de la relación laboral por el no pago oportuno de salarios y prestaciones sociales debidas*** *dispuesta en el artículo 65 del Código Sustantivo de Trabajo, como lo pone de presente la censura, que es criterio de la Sala que ambas por tener su origen en el incumplimiento del empleador de ciertas obligaciones, gozan de una naturaleza eminentemente sancionatoria y como tal su imposición está condicionada al examen, análisis o apreciación de los elementos subjetivos relativos a la buena o mala fe que guiaron la conducta del empleador.*
>
> *Para tal efecto, en sentencia del 21 de abril de 2004 con radicación 22448, que reiteró lo dicho en decisión del 11 de julio de 2000 radicado 13.467, en cuanto a esta temática la Corte sostuvo:*
>
> > *(....) Ahora bien, aún entendiendo que la acusación denuncia la infracción directa de los citados preceptos, en cuanto al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, es lo cierto que el Tribunal no pudo ignorar la disposición por cuanto fue la que le sirvió de apoyo al Juzgado para fulminar la condena por indemnización moratoria, ni tampoco se rebeló contra su contenido, sino que estimó conforme a jurisprudencia de la*

[3] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral - Sentencia SL8077-2015, Radicación n° 50930 del 24 de junio de 2015 – Magistrado Ponente Jorge Mauricio Burgos Ruíz

> *Sala, que **su aplicación no podía ser automática y que era necesario analizar la conducta del empleador** para establecer si la presunción de mala fe quedaba o no desvirtuada; entonces, apoyándose en pruebas del expediente y luego de examinar las razones de la empresa demandada, -lo que de paso desvirtúa la afirmación inicial del recurrente de que el Tribunal no realizó análisis probatorio, descartó la existencia de mala fe y no le hizo producir efectos a la norma acusada.*
> *(…)*
>
> *Lo anterior significa, que como de tiempo atrás se ha venido sosteniendo, la aplicación de la indemnización moratoria para cualquiera de los dos eventos que ocupan la atención a la Sala, no es automática ni inexorable, y por ende en cada asunto a juzgar el sentenciador debe analizar si la conducta remisa del empleador estuvo o no justificada con argumentos que pese a no resultar viables o jurídicamente acertados, sí puedan considerarse atendibles y justificables, en la medida que razonablemente lo hubiese llevado **al convencimiento de que nada adeudaba por salarios o derechos sociales, lo cual de acreditarse conlleva a ubicar el actuar del obligado en el terreno de la buena fe, y en este caso no procedería la sanción prevista en los preceptos legales referidos.***

Igual tesis sostuvo la C.S.J. Sala de Casación Laboral en la Sentencia SL11436-2016, Radicación No.45566 del 29 de junio de 2016.

5.1. Del precedente vertical vinculante sobre la no configuración de la sanción moratoria

Respecto del asunto *subjudice*, tenemos que el Consejo de Estado en diversos pronunciamientos, entre ellos el contenido en la providencia de fecha 12 de abril de 2018[4], ha tenido una postura clara en cuanto a que la sanción moratoria no procede en las reliquidaciones de cesantías, señalando:

> *Lo anterior quiere decir que la indemnización moratoria que se pretende en la demanda, no tiene como fundamento el pago tardío del auxilio de cesantías como tal, sino de la diferencia de valor que se generó como consecuencia del reajuste de esa prestación que se ordenó tardíamente por la*

[4] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Sentencia del 12 de abril de 2018 – Radicado Interno 2017-15 – Consejero Ponente Rafael Francisco Suarez Vargas

administración.

En torno a lo anterior, es imprescindible precisar que la Sala, en reiteradas ocasiones ha sostenido que la sanción moratoria por la inoportuna consignación de cesantías no procede respecto de las diferencias de valor de tal prestación que se originen a causa de una diferencia de esa prestación que surja como consecuencia de su reliquidación. Así ha discurrido:

> ***En el caso analizado, la entidad demandada sí reconoció oportunamente las prestaciones y cesantías definitivas del demandante al momento de su desvinculación***[5]***; sin embargo, con ocasión de la expedición de la sentencia C-1433 de 2000 y del Decreto 2720 de diciembre 27 de 2000,*** *se causó una diferencia en la liquidación de las mismas, pero el pago inoportuno de esa diferencia no puede considerarse mora en la consignación de tal prestación, que tenga la magnitud de generar la sanción a que alude la norma trascrita.*[6] ***(Se resalta).***

En similares términos se señaló en sentencia[7] *cuyo aparte se transcribe:*

> ***[…]En tal sentido, si bien se causó una diferencia en la liquidación de las cesantías definitivas,*** *la cancelación pago inoportuna de esa diferencia no puede considerarse mora en el pago de tal prestación****, que tenga la magnitud de generar la sanción a que alude la norma señalada.***
> ***[…]***
>
> *La Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sostenido que la finalidad del legislador con la norma aludida, fue determinar el término perentorio para el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas de los servidores públicos,* ***sin que una diferencia en la liquidación de la prestación social, conlleve a la autoridad judicial a imponer la sanción frente a una circunstancia fáctica que no se encuentra prevista en la ley***[8]*. (Negrilla fuera de texto).*

Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que el pago inoportuno de la diferencia que surgió como consecuencia de la reliquidación de las

---

[5] Cita propia del texto transcrito: Folios 14 a 16.
[6] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 9 de abril de 2014, radicación 13001-23-31-000-2007-00225-01, número interno 1483-13. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.
[7] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 17 de octubre de 2017, radicación 08001-23-33-000-2012-000171-01, número interno: 2839-14, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
[8] Cita propia del texto transcrito: Al respecto: Subsección A. Sentencia de 9 de abril de 2014. Rad. 13001-23-31-000-2007-00225-01(1483-13). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.; Subsección B. Sentencia de 8 de septiembre de 2017. Rad. 08001233300020140035501. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. En el mismo sentido, sentencias de 17 de agosto de 2017. Rad. 08001233300020140035501; Sentencia de 18 de mayo de 2017. Rad. 66001233300020130021301.

> *cesantías del demandante no configura el derecho a la sanción moratoria, pues no implica que la prestación, propiamente dicha, se hubiera pagado en forma inoportuna.*

Siguiendo la misma línea, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, superior jerárquico del despacho, que en todas sus 6 subsecciones se ha pronunciado en asuntos similares jurídicamente, en atención a que se refieren a las normas que regulan a los empleados de la rama judicial y a las cesantías anualizadas, y fácticamente, al tratarse de procesos en los cuales se reconocieron las cesantías sobre el último periodo laborado y que posteriormente fue reliquidado a solicitud de parte, el periodo restante como cesantía parcial, han determinado que no procede la sanción moratoria, entre otros tantos:

La subsección E del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en decisión de fecha 23 de agosto de 2019[9], dispuso:

> *Por consiguiente, y en la medida en que, tal y cómo lo ha reseñado la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 no es aplicable a los casos en los cuales se presentan diferencias frente al valor de la liquidación de las cesantías, pues el supuesto de hecho de la norma es la ausencia total de pago en la cuenta individual del trabajador después del término legal –esto es, el 15 de febrero del año siguiente a la causación de la prestación-, considera la Sala que las suplicas de la demanda no están llamadas a prosperar.*

Por su parte, la subsección C en decisión del 29 de enero de 2020[10], dispuso:

> *La sanción moratoria ha sido delimitada claramente por la Ley. La interpretación jurisprudencial de este gravamen, lo es para determinar con precisión el alcance de la norma en la práctica en cuanto a los días de plazo para la consignación y la prescripción en caso de no reclamación en tiempo, en una interpretación armónica con las normas que establecen la prescripción. Pero no tiene el alcance que quiere darle la parte actora para extenderla a los eventos en que hubo lugar a un reajuste de las cesantías por inconsistencia en el monto liquidado o discutido al tiempo de liquidación. Recuérdese que ese nuevo valor que corresponde a la reliquidación, estaba en discusión con anuencia de la parte titular del derecho.*
>
> *Distinto sería que se haya determinado un periodo igual no pagado y se reclame el pago de la mora por ausencia absoluta de la liquidación de un periodo. Eso no ha ocurrido en el caso de autos, donde el nuevo monto que se aceptó pagar por la entidad responde a la prosperidad de los recursos elevados en sede administrativa como se ha demostrado, que*

[9] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E – Sentencia del 23 de agosto de 2019 – Rad. 25000234200020180218800 – Magistrada Ponente Patricia Victoria Manjarres
[10] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C – Sentencia del 29 de enero de 2020 – Rad. 25000234200020180169300 – Magistrado Ponente Amparo Oviedo Pinto

había omitido un mes liquidable por la interpretación que hiciera la entidad ante el cambio de cargo en el periodo liquidable.

Igualmente, la subsección D en providencia de fecha 28 de febrero de 2020[11], señaló:

La Sala luego de hacer una lectura integral del escrito de la demanda, deduce que lo que pretende el demandante es que se reconozca la sanción moratoria por el pago tardío de la diferencia de las cesantías o la reliquidación de éstas, que en el caso concreto fue el valor de $1.193.982, de acuerdo con la Resolución No. 6510 de 23 de octubre de 2017, transcrita líneas atrás, sin embargo, la sanción por mora que pide el actor no es dable aplicar para este tipo de asuntos, ya que como lo sostuvo la propia entidad demandada ***"No existe la obligación de pagar sanción moratoria por el pago inoportuno de una diferencia de cesantías o de reliquidación de las mismas.***

En cuanto a la subsección F del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 19 de marzo de 2020[12], indicó:

Finalmente, el Consejo de Estado concluyó en reciente pronunciamiento que el pago de la diferencia originada por un reajuste salarial no configura el derecho a la sanción moratoria, pues ello no implica que la prestación se hubiese pagado en forma inoportuna. En dicha sentencia se señaló:

> *"En este orden de ideas, se concluye que el pago de la diferencia originada por el reajuste salarial del que fuera objeto el demandante, que evidentemente incide en la liquidación de las cesantías reconocidas en un primer momento, no configura el derecho a la sanción moratoria pretendida en la demanda, pues ello no implica que la prestación se hubiese pagado en forma inoportuna, como tampoco se enmarca dentro de los presupuestos que la norma regula. Además, por hacer parte del derecho sancionatorio, en el que las penalidades deben ser expresamente previstas en la ley, no se puede extender o aplicar la analogía a supuestos de hecho o de derecho diferentes a los que la norma prevé.*
>
> *Así las cosas, como no se logró comprobar que el pago de las cesantías se hubiese realizado en forma extemporánea, sino lo que se alega es que la mora se refiere a una diferencia que surgió por el reajuste salarial realizado con posterioridad, que incide en la base con la que se liquidaron, se advierte que dicho pago no se enmarca en la normativa que consagra el término perentorio del pago de la prestación y, como consecuencia de ello, no resulta procedente la sanción moratoria pretendida por el demandante" 14.*

[11] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D – Sentencia del 28 de febrero de 2020 – Rad. 25000234200020180169400 – Magistrado Ponente Israel Soler Pedroza
[12] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F – Sentencia del 19 de marzo de 2020 – Rad. 25000234200020170524800 – Magistrada Ponente Patricia Salamanca Gallo

> *Así las cosas, en atención a lo dispuesto en forma pacífica por la jurisprudencia, la Sala concluye que en el presente caso no procede el reconocimiento de la sanción por mora que reclama la demandante, pues es claro que si bien se generaron unas diferencias en el monto de las cesantías a que tenía derecho, ello no permite afirmar que existió negligencia o falta de consignación oportuna de la prestación.*

La subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en decisión del 8 de octubre de 2020[13], señaló:

> *…La Sala concluye que en el presente caso no procede el reconocimiento de la sanción por mora reclamada por el demandante, pues es claro que si bien se generaron unas diferencias en el monto de las cesantías a que tenía derecho, ello no permite afirmar que existió negligencia o falta de consignación oportuna de la prestación, ya que no es posible extender la sanción cuando se presenta una discusión sobre su monto. Y si ese reajuste prospera por las inconsistencias en la liquidación, la aceptación por la entidad empleadora que se surte con respecto del derecho reclamado, a complementar el monto de la cesantía inicialmente liquidada, no genera mora en el pago, la que si genera por la ausencia de pago el 15 de febrero del año siguiente al periodo liquidado.*

Recientemente, tenemos que la subsección A de la sección segunda del Consejo de Estado en providencia del 3 de febrero de 2022 con ponencia del consejero William Hernández Gómez[14], siendo sujeto pasivo la Rama Judicial – DEAJ, dispuso:

> *¿Procede la sanción moratoria consagrada en la Ley 50 de 1990 cuando se paga tardíamente una diferencia en la liquidación de las cesantías anualizadas?*
>
> *Al respecto, la Sala sostendrá la siguiente tesis: la sanción moratoria consagrada en Ley 50 de 1990 no procede cuando lo que existe es una controversia sobre el valor pagado, sino solo cuando el pago fue tardío, esto es, con incumplimiento de los términos señalados en el numeral 3.° del artículo 99 ibidem.*
>
> *Esta Corporación ha sostenido en reiteradas ocasiones que la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías consagrada en la ley referida no procede cuando lo que sucede es la inoportuna cancelación de una diferencia en la liquidación que debió pagarse. Al respecto se ha pronunciado en el siguiente sentido[15]:*
>
> > *«En tal sentido, si bien se causó una diferencia en la liquidación de las cesantías definitivas,* ***la cancelación pago (sic) inoportuna de esa diferencia no puede considerarse mora en***

[13] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A – Sentencia del 8 de febrero de 2020 de 2020 – Rad. 25000234200020180086800– Magistrado Ponente Néstor Javier Calvo Chaves
[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A – Sentencia del 3 de febrero de 2022 – Radicado Interno 6664-2019 – Consejero Ponente William Hernandez Gómez
[15] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 17 de octubre de 2017, radicación 08001-23-33-000-2012-000171-01, número interno: 2839-14, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Cita propia del texto transcrito: Al respecto: Subsección A. Sentencia de 9 de abril de 2014. Rad. 13001-23-31-000-2007-00225-01(1483-13). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.; Subsección B. Sentencia de 8 de septiembre de 2017. Rad. 08001233300020140035501. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. En el mismo sentido, sentencias de 17 de agosto de 2017. Rad. 08001233300020140035501; Sentencia de 18 de mayo de 2017. Rad. 66001233300020130021301.

> ***el pago de tal prestación**, que tenga la magnitud de generar la sanción a que alude la norma señalada.*
> *[…]*
> *La Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sostenido que la finalidad del legislador con la norma aludida, fue determinar el término perentorio para el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas de los servidores públicos, **sin que una diferencia en la liquidación de la prestación social, conlleve a la autoridad judicial a imponer la sanción frente a una circunstancia fáctica que no se encuentra prevista en la ley**. […]» (Resalta la Sala)*

Dicha posición fue reiterada recientemente por esta Subsección, en sentencia del 17 de septiembre de 2020[16], cuando indicó que «[…] al pagar la entidad las cesantías definitivas y sus intereses dentro del término consagrado en el artículo 2. ° de la Ley 244 de 1995, no se causa la sanción moratoria, aun cuando con posterioridad se alegue que faltó el pago de una parte de la prestación, dado que el pago parcial no es un supuesto regulado en el parágrafo 2.° ibidem para que se produzca la mora.»

Así mismo, en providencia del 15 de julio de 2021, esta Sala también tuvo la oportunidad de pronunciarse en un caso de similares aristas a las aquí controvertidas, en la cual se indicó lo siguiente:

> *«[…] no se encuentran fundados los motivos de la apelación contra la sentencia apelada, teniendo en cuenta que: i) la sanción moratoria consagrada en la Ley 50 de 1990 no se causa por el pago inoportuno de reajustes salariales o prestacionales, ii) dicho reajuste no hace que se predique incompleto el pago del auxilio de cesantías efectuado con anterioridad, y iii) la diferencia en el monto de la liquidación de la prestación social no genera el derecho a reclamar el pago de la sanción moratoria correspondiente, pues se trata de un supuesto fáctico que la norma (la Ley 50 de 1990 en este caso) no contempla, razones que imponen concluir que el acto administrativo demandado se encuentra ajustado a derecho y en tal sentido se procederá a confirmar la sentencia apelada.»[17]*

De las citas de la decisión del Consejo de Estado, se tiene que para resolver la controversia se acudió a uno de los mismos antecedentes usados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sus decisiones y que el apoderado de la parte actora calificaba como inaplicable para los casos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

La anterior no es una decisión aislada, porque también la subsección B de la sección segunda del Consejo de Estado también se ha pronunciado en los asuntos donde es parte la DEAJ y que comparten las mismas características fácticas y jurídicas del asunto aquí en discusión, esta vez en fallo del 10 de febrero de 2022 con ponencia de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez[18], donde se indicó:

> *Ahora bien, como se extrae del tenor literal de la norma, la reclamación de la sanción moratoria surge ante el incumplimiento del empleador al deber de*

[16] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 17 de septiembre de 2020, C.P. Rafael Francisco Suárez Vergara, exp. 11001-03-25-000-2013-00890-00 (1921-2013).
[17] Providencia proferida en el proceso con radicación 68001-23-33-000-2015-01238-01 (5257-2018). Mario Andrés Reyes Barbosa contra la Nación, Rama Judicial, Consejo superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B – Sentencia del 10 de febrero de 2022 – Radicado Interno 0612-2021 – Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez

consignar las cesantías anualizadas al servidor en la fecha determinada por la ley, por cada periodo anual servido, que como se vio, es a más tardar el 14 de febrero del año siguiente al liquidado. Este supuesto fáctico no se configura en el presente caso, ya que no se presentó tal incumplimiento, pues la entidad demandada consignó las cesantías de la actora el 14 de febrero de 2017, por la suma de $ 1.144.980, monto que fue modificado por la Resolución No. 6447 del 17 de octubre de 2017, por la suma de $ 5.325.649, el 20 de diciembre de 20171.

23. Si bien la entidad demandada incurrió en error al realizar el cálculo y liquidación de las cesantías de la demandante para el año 2016, porque no liquidó diez meses servidos que corresponden a los meses de enero a octubre del mismo año, no puede confundirse la situación fáctica que genera la sanción moratoria establecida por la ley, con el pago de reliquidación después de desatar la discusión sobre el monto consignado. La sanción moratoria es una penalidad para el Estado – empleador, por su incumplimiento en la consignación de las cesantías en el respectivo fondo, en tiempo oportuno, consistente en el pago de un dia de salario por cada día de retardo; de manera que solo la ausencia en el pago de las cesantías es la castigada con la mora. Por consiguiente, no puede extenderse la sanción cuando se presenta una discusión sobre ese monto que puede, a su turno, generar o no un reajuste.

24. En ese sentido, no es posible crear una segunda regla de derecho para decir que cuando hay discusión sobre el monto liquidado, si el recurso prospera, ello indica mora en el pago; dicha mora se ha fijado por el legislador para castigar o sancionar a la entidad que omitió el pago, no para el caso inconsistente en la liquidación. Recuérdese que esta es una sanción pecuniaria de reserva legal, de modo que por vía de interpretación no puede extenderse la sanción moratoria a los valores complementarios de la liquidación inicial que fue satisfecha en tiempo.

25. Dilucidado lo anterior, la sanción moratoria no tiene el alcance que pretende endilgarle la actora para extenderla a los eventos en que hubo lugar a un reajuste de las cesantías por inconsistencia en el monto liquidado o discutido al tiempo de liquidación. De igual forma, el nuevo valor correspondiente a la reliquidación se genera con ocasión de la controversia que la actora provocó al punto que le fue modificado por la administración el

> *acto de reconocimiento aceptando sus argumentos, pero sin que ello encuadre en la descripción de la norma que regula la penalidad.*

Sobre el precedente y su carácter vinculante, la Corte Constitucional en sentencia de Unificación SU-354 de 2017 al tratar sobre este asunto, señaló que:

> *Se puede clasificar el precedente en dos categorías: (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y (ii)* ***el precedente vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico*** *o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia. El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. Asimismo, el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales.* (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Es así que si bien existe autonomía, la misma se ve limitada por el precedente de sus superiores jerárquicos, el cual para estos eventos es unánime en el sentido de que la sanción moratoria solo procede cuando no se efectúa pago alguno, caso distinto al aquí estudiado, donde al ser una reliquidación, esta no se causa, por lo que de no estar de acuerdo con el precedente vertical, puede apartarse sustentando su posiciones, argumentos que se echan de menos en la decisión apelada, pues la decisión se toma basado en una providencia tomada en apartes descontextualizados y sin hacer análisis de la conducta de la entidad, recordando que la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990 no contempla una responsabilidad objetiva.

V. EXCEPCIONES

1. DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE - BONIFICACIÓN JUDICIAL DECRETO 383 DE 2013

Es menester indicar que la Bonificación Judicial fue regulada sin carácter salarial para efectos prestacionales y que a la fecha los decretos que la reglamentan no han sido declarados nulos, es decir, siguen gozando de presunción de legalidad, por lo tanto es deber de la Dirección Ejecutiva y sus Direcciones Seccionales acatar sus regulaciones, pues, de llegar a reconocerse su carácter salarial para todos los efectos, como lo pretende la parte actora, no solo se desconocerían tales decretos, sino que también se iría en directa

contravía de las disposiciones de presupuesto, especialmente, de la prohibición contenida en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996[1], compilatorio del artículo 86 de la Ley 38 de 1989, que prevé:

> *"ARTICULO 71.* ***Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos***.
>
> *Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.*
>
> *En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.*
>
> *En consecuencia,* ***ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.***
>
> *Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.*
>
> ***Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones*** *(Ley 38/89, artículo 86, Ley 179/94, artículo 49)."* (Se resalta)

Igualmente, podría desconocerse lo previsto en el Decreto 1068 de 2015[2], en su artículo 2.8.3.2.1. que establece:

> *"Artículo 2.8.3.2.1. Disponibilidad y Registro Presupuestal* ***Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.***
>
> *Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.*
>
> ***En consecuencia, no se podrán contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible****, con anticipación a la apertura del crédito*

> *adicional correspondiente. o con cargo a recursos del crédito cuyos contratos no se encuentren perfeccionados, o sin que cuenten con el concepto de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para comprometerlos antes de su perfeccionamiento, o sin la autorización para comprometer vigencias futuras por el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS o quien éste delegue.* ***El funcionario que lo haga responderá personal y pecuniariamente de las obligaciones que se originen****."* (se destaca)

Lo anterior por cuanto no están incluidos en el presupuesto de la Rama Judicial los dineros que se requerirían para el pago de lo pretendido por la parte actora, lo cual obedece a que el rubro de gastos de personal está planeado y calculado, teniendo en cuenta las regulaciones vigentes que regulan los salarios, prestaciones y acreencias laborales de los empleados de la Rama Judicial, por lo que de ninguna manera pueden incluirse allí mayores costos para reconocer lo pretendido por la parte actora, en tanto, no resulta acorde con las previsiones de los Decretos 383 y 384 de 2013, que establecieron el carácter salarial de la Bonificación Judicial únicamente para efectos de aportes de Seguridad Social en pensiones y salud.

Al respecto, la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, en la sentencia C-337 de agosto 19 de 1993, sostuvo que: "*las normas orgánicas del presupuesto regulan y limitan la actividad de las diferentes entidades y órganos del Estado, tanto en los actos que pueden realizar en el ejercicio de sus funciones que conllevan ejecución presupuestal, como en las formalidades y requisitos que deben cumplir. De tal suerte que todos los actos administrativos que afecten el presupuesto respectivo, tendrán que contar con el certificado de disponibilidad presupuestal en los términos de la Ley 38 de 1989 y 179 de 1994 orgánicas de presupuesto."* (Subrayas fuera de texto).

Adicionalmente, reconocer las pretensiones que reclama la parte actora sin la autorización presupuestal requerida, implicaría que el ordenador del gasto estuviera inmerso en actuaciones de tipo disciplinario como las consagradas en la Ley 734 de febrero 5 de 2002, que en sus artículos 22 y 23[19].

2. INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO

El Artículo 61 del C.G.P. determina:

[19] *"ARTÍCULO 22. GARANTÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.*
ARTÍCULO 23. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento (…)".

> ***"... Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio.*** *Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*
>
> *En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*
>
> *Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*
>
> *Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.*
>
> *Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio."*

Concordante con lo anterior, es necesario anotar, que **en materia de competencia**, conforme está consagrado en el artículo 150, numeral 19, literales E) y F) de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En ejercicio de dicha facultad el Legislativo expidió la Ley 4ª del 18 de mayo de 1992, mediante la cual autoriza al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre estos los de la Rama Judicial.

De manera que es en virtud de lo establecido en la citada Ley, que la potestad para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos radica única y exclusivamente en el Gobierno Nacional, es decir que es éste, basado en la Constitución y la Ley, es quien determina dichas asignaciones, sin que la Rama Judicial tome parte funcional en este proceso y sobre cuya expedición no tiene injerencia la Rama Judicial del Poder Público - Consejo Superior de la Judicatura, pues solo cumple sobre estos actos administrativos una vez expedidos por la autoridad competente, una función ejecutora, de acatamiento y de aplicación frente a los servidores judiciales destinatarios de los pagos de salarios y prestaciones sociales en los términos y valores establecidos de manera anual en cada tabla de salarios. Por lo dicho se estima que la defensa de legalidad de estos actos hoy demandados está en cabeza del ejecutivo.

Adicional a lo anterior, cabe destacar que a pesar de que no se demandan los Decretos que regularon la Bonificación Judicial y que de plano el Conjuez podría negar la vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las demás entidades mencionadas, debido

a que los actos sobre los cuales se va a ejercer control de legalidad fueron expedidos por la Dirección Ejecutiva o Dirección Seccional de Administración Judicial, **en caso de una eventual condena**, se debe tener en cuenta la imposibilidad material de la Nación – Rama Judicial de reconocer los derechos ahora reclamados, como se indicó en el anterior numeral, pues debe considerarse que en atención a lo dispuesto por el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, compilatorio del artículo 86 de la Ley 38 de 1989, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones atribuibles al presupuesto de gasto sobre apropiaciones inexistentes, lo que significa que en el caso de acceder a las pretensiones de la demanda si está vinculada la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de paso se daría la orden a dicha cartera para que se hiciera la apropiación a favor de la Rama Judicial y así pagar la condena correspondiente sin que a futuro se puedan iniciar procesos ejecutivos por la falta de pago debido a que dicho Ministerio no hace el giro de los dineros suficientes para el rubro de sentencias y de gastos de personal.

Adicionalmente, resulta necesario tener en cuenta el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala de Conjueces, Exp. 2016-00375, Dte: Leonel Díaz Mora, en audiencia inicial celebrada el 27 de julio de 2018, en el cual aceptó el llamamiento en garantía de la Nación – Presidencia de la República, Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, bajo el argumento que estas entidades podrían eventualmente verse perjudicadas o beneficiadas con la decisión que se tomara en el caso correspondiente a las reclamaciones salariales allí pretendidas.

Así las cosas, nótese señor Conjuez la necesidad de vincular a las entidades solicitadas.

Por ende, de manera cordial, le solicito a su señoría se sirva llamar como LITIS CONSORTE NECESARIO a la NACIÓN - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, representada por el Dr. GUSTAVO PETRO URREGO, a la NACIÓN - MINISTRO DE HACIENDA, representada por el doctor RICARDO BONILLA GONZÁLEZ y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, representado por el doctor CÉSAR AUGUSTO MANRIQUE SOACHA, director.

3. AUSENCIA DE CAUSA PETENDI.

Por mandato expreso de los Decretos 383 y 384 de 2013, **la bonificación judicial no tiene carácter salarial para efectos prestacionales**, sino únicamente para Seguridad Social en salud y pensiones, lo que significa que dicho emolumento no constituye factor de salario para la liquidación y pago de las primas de servicios, navidad, vacaciones, auxilio de cesantía y bonificación por servicios prestados, y en ese sentido, a la actora no le asiste causa para reclamar por vía judicial las declaraciones planteadas en el libelo introductorio.

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se encuentra ceñida al ordenamiento jurídico y viene dando estricto cumplimiento a las normas que rigen al interior del Régimen Salarial y prestacional de los servidores públicos, con el único propósito de generar certeza y seguridad jurídica dentro del sistema normativo, por tanto, no es posible producir efectos jurídicos de carácter particular contrariando disposiciones vigentes que regulan la materia objeto de controversia.

4. AUSENCIA DE CAUSACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN MORATORIA RECLAMADA

El numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, prevé:

> *ARTÍCULO 99.- Reglamentado por el Decreto 1176 de 1991. El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características: (…) 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 el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo.*

Como se observa, el imperativo de la norma es la **CONSIGNACIÓN DEL VALOR LIQUIDADO** antes del 15 de febrero del año siguiente en el fondo al que esté afiliado el servidor público, so pena de operar la sanción moratoria, consistente en un día de salario por cada día de retardo**.**

Como se observa, al analizar los ingredientes normativos de la previsión en cita, establece la sanción únicamente ante la MORA en la consignación antes del 15 de febrero del valor LIQUIDADO, más no dispone la norma tal consecuencia sancionatoria ante la RELIQUIDACIÓN o REAJUSTE de CESANTÍAS como sucedió en este caso.

En efecto, el supuesto fáctico que genera como consecuencia jurídica la sanción moratoria, es la NO CONSIGNACIÓN de valor alguno liquidado por concepto de cesantías. Por manera que no puede incluirse dentro de la hipótesis normativa en el evento **de reliquidación o reajuste de las cesantías.**

Teniendo en cuenta que al actor ya se le han venido consignando las cesantías correspondientes, es claro que en estos eventos no procede la indemnización moratoria, posición que ha sido acogida jurisprudencialmente por los distintos órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

5. PRESCRIPCIÓN

En relación con la prescripción de los derechos prestacionales, el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, dispone: *"Las prestaciones que emanen de los derechos consagrados en*

*este decreto prescribirán en **tres años** contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual."*

En el presente caso ha operado la prescripción trienal de los derechos laborales pretendidos por la parte actora, que no fueron reclamados oportunamente, para tal efecto debe tenerse en cuenta que la parte demandante radicó la petición ante la entidad el **11 de diciembre de 2019**, razón por la cual, las sumas reclamadas con anterioridad al **011 de diciembre de 2016, se encuentran afectadas por el fenómeno de la prescripción.**

Se debe indicar que se debe aplicar la prescripción trienal sobre las sumas de dinero que reclama la parte actora, pues se tratan de sumas de dinero que se causan sucesivamente, situación que por la inactividad de la parte demandante no deba afectar a la Rama Judicial, sino que por el contrario se sanciona haber dejado transcurrir dicho tiempo no solo de la petición del pago de la bonificación judicial como factor salarial, sino de la presentación de la demanda. Por lo tanto, solicito honorable Juez declare probada esta excepción.

6. **INNOMINADA:** Prevista en el inciso segundo del artículo 187 del C.P.A.C.A., esto es, "*sobre cualquiera otra que el fallador encuentra probada*".

VI. PRUEBAS

I. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Comedidamente solicito al Honorable Conjuez, decretar las pruebas de oficio que considere pertinentes y útiles en el proceso y tener en cuenta los antecedentes administrativos adjuntos con el escrito demandatorio, que son: copia del derecho de petición, el acto administrativo enjuiciado, la constancia que incluye los tiempos de servicios de la parte demandante; razón por la cual, considero no es necesario allegarlos nuevamente, sin que se imponga sanción alguna, toda vez que lo que se pretende a través de lo allí dispuesto es la incorporación del expediente administrativo a fin de que el Juez de conocimiento, pueda examinar la génesis de la actuación administrativa impugnada. Así mismo, solicito a su honorable Despacho se tenga en cuenta la siguiente prueba:

(i) DOCUMENTAL

1. **Constancia de cargos desempeñados de la parte actora de fecha 28 de junio de 2023**.

VII. PETICIONES

Se declare la prosperidad de las excepciones de mérito planteadas y en consecuencia se nieguen las pretensiones de la demanda, por las razones de hecho y de derecho expuestas en este escrito.

VIII. ANEXOS:

Me permito anexar los documentos relacionados en los acápites de pruebas y de antecedentes administrativos, así como los siguientes:

1. Poder otorgado por la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial con firma electrónica.

2. Resolución No. 5393 de 16 de agosto de 2017, por la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial delega la función de representación judicial y extrajudicial al Director Administrativo de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

3. Acta de Posesión de la doctora Belsy Yohana Puentes Duarte.

4. Certificado de tiempo de servicios actualizado de la parte actora.

IX. NOTIFICACIONES

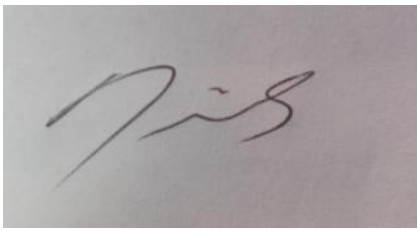
1. Las recibiré en la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Carrera 7 No.27-18, piso 15, e-mails: cvelandm@deaj.ramajudicial.gov.co, deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co

2. Al Litis consorcio necesario, NACIÓN - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA en la CARRERA 7 No. 6 – 54 de Bogotá, notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

3. Al Litis consorcio necesario, NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA, en la carrera 8 No. 6 – 64 de Bogotá, notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

4. Al Litis consorcio necesario, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, en la Carrera 6 # 12-62 en Bogotá, notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co

Del honorable Conjuez,



CARLOS EDUARDO VELANDIA MARTINEZ
C.C. 79.906.929 de Bogotá
T.P. 247.512 del Consejo Superior de la Judicatura
Abogado División Procesos – Unidad de Asistencia Legal
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial