

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 11001-33-35-009-2017-00306-00
Naturaleza: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: ANGÉLICA MARÍA VERA MORENO
Demandado: NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

Están las diligencias al Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponde, en los términos de los artículos 13 del Decreto 806 de 2020 y 42 de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, dentro del proceso iniciado por la señora Angélica María Vera Moreno contra la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Asunto

La demanda tiene por pretensiones la declaración de nulidad parcial del acto administrativo que liquidó el auxilio de cesantías anualizada a la accionante, así como la existencia y nulidad del acto presunto negativo que resolvió el recurso de reposición y, como consecuencia de ello, se le reconozca y pague la totalidad de las cesantías causadas en el año 2016, junto con la sanción moratoria por el no pago oportuno de las mismas.

Antecedentes

2.1 La demanda y su contestación

2.1.1 Pretensiones

Según el libelo inicial, la parte actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), pretende:

“1. Se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 2339 de 31 de enero de 2017, proferida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por la cual se liquidó el auxilio de cesantías anualizada en cuantía de \$314.945, en razón a que la liquidación reconocida no corresponde al cargo por ella desempeña, pues nunca se desvinculó de la prestación del servicio en el Consejo de Estado.

2. Se declare la configuración del acto administrativo presunto negativo originado del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2339 de 2017, radicado el 24 de febrero de 2017, mediante el cual se solicitó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial reponer la Resolución en mención y en su lugar liquidar las cesantías por los 360 días laborados al servicio del Consejo de Estado, junto con el



pago de la correspondiente sanción moratoria, esto es, un día de salario por cada día de retardo.

3. Declarar la nulidad del acto administrativo presunto negativo originado del recurso interpuesto contra la Resolución 2339 de 2017, mediante el cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial confirmó la decisión de liquidar las cesantías de la demandante teniendo en cuenta solo 30 días de trabajo, de los 360 días que comprenden el año laboral.

4. Como consecuencia de lo anterior, y a título de Restablecimiento del Derecho solicito que se ordene a la entidad demandada a liquidar y pagar la totalidad de las cesantías causadas en el año 2016, es decir el correspondiente faltante junto con los intereses a las cesantías generados.

5. Igualmente, a título de restablecimiento del derecho solicito reconocer y pagar la sanción moratoria correspondiente a un día de salario por cada día de retardo, desde el 15 de febrero de 2017 (teniendo en cuenta que es un régimen anualizado), hasta que se realice efectivamente el pago de las cesantías causadas en el año 2016 y no pagadas como corresponde.

4. Que se ordenen a la demandada a actualizar los valores mencionados en el numeral anterior a la fecha del pago, tal como lo dispone el artículo 187 del C.P.A.C.A.

5. Que la demandada de cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

6. Que se condene a la demandada al pago de costas procesales y agencias en derecho.”

2.1.2 Fundamentos fácticos

Como fundamentos facticos de sus pretensiones narró:

- 1. “Mi representada ha prestado sus servicios para la Rama Judicial como Auxiliar Judicial 01, Sustanciador y Escribiente en el Consejo de Estado, éste último cargo lo viene ejerciendo desde el 1º de diciembre de 2016 hasta la actualidad.*
- 2. De acuerdo con las normas que regulan las cesantías de los empleados del Estado, la demandante pertenece al régimen anualizado de cesantías, es decir, que una vez cumpla el periodo laborado en un año (entre el 1º de enero y el 31 de diciembre), la Dirección Ejecutiva debe reconocer y consignar en el Fondo de Cesantías elegido por la actora, por cada periodo individual anual causado.*
- 3. La actora está vinculada a la misma Corporación desde el año 2007, igualmente ha tenido la posibilidad de trabajar en diferentes cargos allá mismo, sin que esto haya sido impedimento para reconocer sus cesantías anuales hasta las del 2016.*
- 4. En el periodo 2016, la demandante estuvo vinculada al Consejo de Estado como sustanciadora desde el 1º de enero (venía nombrada desde el 9 de abril de 2012); hasta el 30 de noviembre, pues a partir del 1º de diciembre fue nombrada en el cargo de Escribiente Nominado.*
- 5. Para su sorpresa, a pesar de haber trabajado para la Rama Judicial durante el año completo, una vez fue notificada de la Resolución 2339 de 31 de enero de 2017, se le informó que se reconocía a su favor la suma de \$314.945, por concepto de cesantía anualizada, considerando que tiene derecho al auxilio de cesantías “por el periodo comprendido entre el 01 de diciembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2016”, es decir, como si hubiera trabajado solo 30 días.*
- 6. De acuerdo con la forma de liquidar las cesantías, el total del salario base de liquidación del cargo desempeñado por la demandante es de \$3'741.929,41, sin*



embargo las cesantías consignadas fueron \$314.945, por lo tanto hay una diferencia que es considerable si se tiene en cuenta que las cesantías es un derecho laboral al cual no puede renunciarse ni mucho menos desconocerse por parte de la entidad.

7. *Contra la decisión anterior, la actora interpuso recurso de reposición, radicado el 24 de febrero de 2017, en el cual solicitó que se revoque la Resolución 2339 de 31 de enero de 2017, teniendo en cuenta que se reconoció el auxilio de cesantías por el periodo comprendido entre el 1º y el 31 de diciembre de 2016, desconociendo que trabajó para la Rama Judicial de manera ininterrumpida durante la totalidad del año 2016; además, solicitó que le sea reconocida la sanción moratoria por no haber consignado a tiempo las cesantías que corresponde a un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las cesantías, el cual a la fecha no se ha efectuado.*
8. *Además del recurso de reposición interpuesto, ante la situación presentada por las cesantías de varios integrantes del Consejo de Estado, se dirigió comunicación solicitando se explicara la razón por la cual se liquidó de esa manera el auxilio de cesantías, a lo cual se recibió como respuesta una comunicado en el que la entidad estableció que esa era la correcta forma de liquidar las cesantías, pues debía el trabajador solicitar las cesantías una vez se cambió de cargo en el periodo anual, cosa que en 5 años, tras cambiar de cargo varias veces nunca sucedió, además esa explicación no tenía ningún sustento legal y lo que daba a entender era que la pretensión de la entidad era desfigurar una vinculación laboral con el cambio de cargo en la Alta Corporación.*
9. *Ante la respuesta anterior y sobre todo la falta de respuesta al recurso de reposición interpuesto, se vio en la necesidad de acudir a instancias judiciales para obtener el reconocimiento de las cesantías no canceladas al trabajador, además de solicitar respetuosamente una investigación para determinar las graves consecuencias ocasionadas a quienes entregan su trabajo al Estado, y la aplicación de los consecuentes correctivos determinados en sanciones para el Estado por no cancelar a tiempo las cesantías del trabajador, tal como lo establece la Ley.*
10. *La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial vulneró, entre otros, el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, los principios de rango constitucional sobre derechos laborales que tienen los trabajadores, la primacía de la realidad sobre las formalidades, y la extensa jurisprudencia que sobre el tema ha sido desarrollada por la Rama judicial para sus funcionarios y empleados.*
11. *Previo a acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se propuso llegar a un entendimiento prejudicial mediante el mecanismo de Conciliación en el que se convocó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para que trate de corregir el error evidente del no pago de las cesantías en debida forma, sin embargo, cuando la Procuraduría realizó la Audiencia de Conciliación, la representante de la Dirección Ejecutiva manifestó la decisión tomada por el Comité de Conciliación manifestando lo siguiente: “de manera respetuosa solicito el aplazamiento de la presente audiencia toda vez que la Dirección Ejecutiva a través de la Unidad de Recurso Humano expedirá un acto administrativo que ordenará el pago de las cesantías”.*
12. *Ante la solicitud anterior y con las constantes evasivas de la entidad, la actora decidió acudir ante la Jurisdicción por lo que se declaró fallida la Audiencia de Conciliación, sin embargo, a pesar de lo manifestado por la entidad, hoy es el momento en que nada se sabe del “acto administrativo que ordenará el pago de las cesantías”, acrecentando así el detrimento patrimonial al que tiene derecho la actora y la mora en el pago de las cesantías, que para estos casos se reconoce como sanción a la entidad.”*

2.1.3 Fundamentos de derecho

Invocó las previsiones de la Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 13, 25,



48 y 53; y artículo 2º de la Ley 244 de 1995.

Sostiene que, como la demandante labora para la Rama judicial, en el Consejo de Estado desde el desde el 13 de noviembre de 2007 de manera ininterrumpida, su régimen de cesantías es el anualizado, en el cual, según el artículo 13 de la Ley 344 de 1996, las personas que se vinculen a los órganos y entidades del Estado, tendrán derecho al régimen anualizado de cesantías, esto es, que al 31 de diciembre de cada año se liquidará la prestación y el valor resultante será consignado antes el 15 de febrero del año subsiguiente en la cuenta individual del trabajador, en el fondo de cesantías que haya elegido, destacándose que el empleador que incumpla con el plazo será sancionado con el pago de un día de salario por cada día de retardo.

Indica que, el Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia de 25 de agosto de 2016, señaló que la exigibilidad de dicha sanción tiene lugar a partir del momento en que el empleador incumple el deber de consignar el valor correspondiente a la liquidación definitiva de cesantías, por la anualidad o la fracción correspondiente, en la cuenta individual del empleador, dentro del plazo legal -antes del 15 de febrero del año siguiente a aquél en que se causó la prestación- y tiene lugar hasta el momento en que la entidad cumpla su deber legal, se produzca su pago efectivo o finalice el vínculo laboral.

Concluye que, la entidad demandada vulnera las normas que regulan el régimen anualizado de cesantías, al no consignar en el término de ley -antes del 15 de febrero de 2017-, la totalidad de las cesantías que le correspondían a la demandante para el año 2016, pues solo le liquidó 24 días de todo el periodo argumentando que al cambiar de cargo se liquida solo el último; por lo que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria continúa generándose ante la falta de pago de las cesantías.

2.1.4 Trámite del proceso

Inicialmente, la demanda fue inadmitida en providencia del 23 de octubre de 2017, pero ante la subsanación allegada por el apoderado accionante, con Auto del 29 de enero de 2018 se admitió.

La entidad accionada contestó la demanda de forma extemporánea (fl.34), y propuso nulidad de lo actuado, incidente que fue tramitado en cuaderno separado y denegado mediante Auto de 18 de febrero de 2019.



En proveído del 27 de enero de 2020, se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual, previa citación a las partes se llevó a cabo el 2 de marzo de 2020.

En esa oportunidad se agotaron las etapas previstas en la ley, y se fijó el litigio en los siguientes términos:

“¿Tiene derecho la demandante a que la Rama Judicial reliquide sus cesantías anualizadas del año 2016 de manera proporcional a los cargos desempeñados durante ese año y al pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías anualizadas?”.

En el desarrollo de la audiencia inicial, se abrió el proceso a pruebas y se decretaron de oficio las allí consignadas, se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pruebas el día 27 de abril de 2020, pero no se pudo llevar a cabo en virtud de la suspensión de términos que se dio entre los meses de marzo y junio de 2020.

Una vez allegada la documental ordenada, de conformidad con las previsiones del Decreto Legislativo 806 de 2020, con proveído del 9 de octubre de 2020, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, con el fin de dictar sentencia anticipada.

2.2 Los alegatos de conclusión

En cumplimiento de lo determinado por el Despacho en proveído del 9 de octubre de 2020, el Agente del Ministerio Público guardó silencio, la parte demandante y demandada los rindieron por escrito así:

2.2.1 Alegatos de conclusión parte demandante

El apoderado de la parte actora en su escrito de alegaciones finales insistió en los argumentos y pretensiones planteados en la demanda resaltando que, no puede pretender la entidad dejar de obedecer las normas y la jurisprudencia que sobre cesantías se ha expedido argumentando que existe una interpretación del Director Ejecutivo de la Entidad, plasmada en la Circular que fue fundamento para liquidar solamente 30 días de trabajo de la demandante, desconociendo que, como quiera que la actora en ningún momento durante el año 2016 dejó de trabajar en el Consejo de Estado, es decir, no tuvo solución de continuidad, es deber de la entidad liquidar por el periodo completo, no por la última fracción.



Refiere varias sentencias del Consejo de Estado, en las que condenó a la entidad demandada al pago de la sanción moratoria por el hecho de no haber pagado el 100% de las cesantías, premisa que sí puede aplicarse al caso de estudio, y que concuerda con la posición reiterada de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a señalar que, es deber del empleador consignar la totalidad de las cesantías causadas en el año 2016, pues los pagos parciales no extinguen la obligación, con lo que se establece que en efecto existió un incumplimiento en el pago de las cesantías causadas por la demandante, incumplimiento que genera una sanción por pago tardío.

Concluye que al no pagar el 100% del auxilio de cesantías causadas en el año 2016, la Dirección Ejecutiva de Administración judicial, se obliga al pago de la sanción moratoria a favor de la actora durante el tiempo que determina la ley.

2.2.1 Alegatos de conclusión parte demandada

Con escrito remitido el 19 de octubre de 2020, el apoderado de la Nación- Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, presentó alegatos de conclusión indicando que, la reliquidación que adelantó la Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante Resolución No. 2339 de 31 de enero de 2017, no puede ser entendida como un pago tardío de cesantías, y que por ende, existe buena fe, enfatizando que la reliquidación como suceso interno, resultó como un acontecimiento imprevisible que impidió realizarlo en la primera liquidación, de manera que no se podía exigir un comportamiento o conducta diferente a la entidad.

Subraya que, con ocasión de los recursos presentados contra la liquidación de las cesantías, en los que se plantea desacuerdo con los lineamientos fijados en la Circular No. DEAJC16-90 del 31 de octubre de 2016, se revisó el asunto, y finalmente se decidió acoger la interpretación más favorable al trabajador, la cual se ve reflejada en la Circular DEAJC17-59 del 26 de julio de 2017, por lo que se reliquidó el auxilio de cesantías conforme se indica en la Resolución No. 2339 de 31 de enero de 2017, y que las diferencias a favor de la demandante entre el valor pagado y el monto reliquidado, serán consignadas a la cuenta individual del servidor judicial en el Fondo de Cesantías al que se encuentra afiliada.

Finalmente, aportó jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la sanción por la mora en el reconocimiento de la cesantía anualizadas.



I. CONSIDERACIONES

3.1 Problema jurídico

De conformidad con el planteamiento del litigio, el presente asunto se contrae a dilucidar si la señora Angélica María Vera Moreno tiene derecho a que la Nación-Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, reliquide sus cesantías anualizadas del año 2016, de manera proporcional a los cargos desempeñados durante ese año, y al pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías anualizadas.

3.2. De lo acreditado en el proceso

Dentro del proceso obran las siguientes pruebas documentales:

- 3.2.1 Resolución 2339 del 31 de enero de 2017, por medio de la cual la Directora Ejecutiva de Administración Judicial liquidó el auxilio de cesantía anualizada a favor de la demandante y en donde se lee que el tiempo de servicio tomado en cuenta para la liquidación fue del 1° de diciembre de 2016 al 31 de diciembre del mismo año, es decir 30 días, para un auxilio de \$314.945 (fl. 2 y 25).
- 3.2.2 Contra el anterior acto administrativo se interpuso recurso de reposición con fecha 24 de febrero de 2017, solicitando su revocatoria aduciendo que el auxilio de cesantías debía ser reconocido por todo el año 2016 (fls. 3 a 7).
- 3.2.3 Constancia C-0422 suscrita por el Secretario General del Consejo de Estado, en la que se consigna el periodo laborado por la demandante en el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con el detalle de los cargos desempeñados y la indicación de fechas de inicio y fin, así como el tipo de vinculación (fls. 8 y 9).
- 3.2.4 Resolución 6292 del 9 de octubre de 2017, por la cual se resolvió el recurso de reposición presentado por la demandante contra la Resolución 2339 del 31 de enero de 2017, modificando su artículo primero, para en su lugar reliquidar el auxilio de cesantía de la señora Angélica María Vera Moreno, respecto del año 2016, tomando en cuenta desde el 1 de enero al 31 de diciembre. En consecuencia, ordenó el pago de la diferencia adeudada correspondiente a \$6.996.516, a la cuenta de la demandante. Éste acto no tiene constancia de notificación (fls.43 y 44).



3.2.5 Estado de cuenta del Fondo de Cesantías Protección de la cuenta global de la Rama Judicial Nit 800.093.816, donde se evidencia el abono, a la cuenta a corto plazo de la demandante, de dos valores: \$780.253 y \$6.216.263 para un total de \$6.996.516 (fls.65 a 70).

3.3. El acto acusado y el silencio administrativo

El silencio administrativo es efecto de la demora de la administración para resolver las solicitudes, reclamaciones y recursos que ante ella se han formulado; la ley ha establecido unos precisos términos para que esa ficción legal opere y la jurisprudencia distingue dos clases de silencio administrativo, a saber: i) el negativo, en el que transcurrido el plazo legal, la petición se entiende desestimada y ii) el positivo, en el que ante la omisión, la reclamación se considera que ha sido resuelta favorablemente.

La Ley 1437 de 2011 ha fijado términos distintos, ya sea que se trate de simples reclamaciones en ejercicio del derecho de petición en interés individual, o de la interposición de recursos para agotar la vía administrativa. En efecto, el artículo 83 del CPACA, señala:

“Silencio negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.” (Subrayado del Despacho)

En el presente proceso se encuentra probado que, el 24 de febrero de 2017 la demandante presentó recurso de reposición contra la Resolución 2339 del 31 de enero de 2017; y si bien transcurrieron más de tres (3) meses sin obtener respuesta, finalmente fue decidido en la Resolución 6292 del 9 de octubre de 2017; es decir, con posterioridad a la interposición de la presente acción judicial, pero antes de la notificación de la demanda -27 de febrero de 2018-¹, por lo cual la entidad aun contaba con competencia para la expedición de tal acto administrativo, de acuerdo con lo contemplado en el inciso final del artículo 83 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo².

1. Página Consulta de Procesos de la Rama Judicial:
<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=w0KdKAUy%2f7Y5iJfua4eYNbIoiOQ%3d>

2 **“Artículo 83. Silencio negativo.** *Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.*

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.



De otro lado, es relevante destacar que, aunque dentro del expediente no se acreditó la notificación a la demandante de la Resolución 6292 del 9 de octubre de 2017, se entiende que conocía su contenido, pues los valores correspondientes a la reliquidación de las cesantías fueron efectivamente abonados a su favor el 18 de enero de 2018 y a más tardar el 14 de febrero de ese año le debió haber sido consignado lo correspondiente al auxilio por el año 2017, de lo que se presume que, como acto de diligencia, en ese mes reviso el saldo de su cuenta individual.

Aunado a ello, en varias de las etapas procesales agotadas en el presente trámite, la entidad manifestó la existencia del referido acto administrativo expreso, sin que la parte actora lo haya desconocido, *contrario sensu* en su escrito de alegatos únicamente se refirió a la pretensión relacionada con la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

De acuerdo con lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 163 del CPACA, que precisa que si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron; entiende el Despacho que la pretensión de nulidad dentro del presente medio de control también se dirige contra la Resolución 6292 del 9 de octubre de 2017, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2339 del 31 de enero de 2017.

3.4. De la normativa que regula las cesantías y sanción moratoria

El auxilio de cesantía fue creado por la ley 6 de 1945³, como un derecho laboral que tiene como objeto proteger a los empleados al momento de quedar cesantes y para solventarlos en proyectos educativos y de vivienda⁴.

Fue así como su artículo 17, se dispuso que este auxilio estaba dirigido a los empleados y obreros del orden nacional, así:

“Artículo 17.- Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones:

a) Auxilio de cesantía a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1 de enero de 1942.
(...)”

³ “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo”

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” 12 de octubre de 2016, Magistrada Ponente Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez (Proceso No. 08001-23-31-000-2011-00874-01, número interno 1325-16)



Por medio de la ley 65 de 20 de diciembre de 1946⁵, el mencionado auxilio, fue extendido a los empleados del nivel territorial y particulares, véase:

"Artículo 1. *Los asalariados de carácter permanente, al servicio de la Nación en cualquiera de las ramas del Poder Público, hállese o no escalafonados en la Carrera Administrativa, tendrán derecho al auxilio de cesantía por todo el tiempo trabajado continua o discontinuamente, a partir del 1o. de enero de 1942 en adelante, cualquiera que sea la causa del retiro.*

Parágrafo. *Entiéndese este beneficio a los trabajadores de los departamentos, intendencias y comisarías y municipios en los términos del artículo 22 de la Ley 6 de 1945, y a los trabajadores particulares, de acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y 35 de la misma Ley." (Negrilla fuera de texto)*

En virtud del Decreto 3118 de 1968⁶, se creó el Fondo Nacional del Ahorro, con el objetivo de administrar las cesantías empleados públicos y trabajadores oficiales para:

- a) pagar oportunamente el auxilio de cesantía a empleados públicos y trabajadores oficiales;
- b) Proteger dicho auxilio contra depreciación monetaria, mediante el reconocimiento de intereses sobre las sumas acumuladas a favor del empleado o trabajador;
- c) Contribuir a la solución del problema de vivienda de los servidores del Estado;
- d) Contribuir a la mejor organización y funcionamiento de los sistemas de seguridad social y a la futura unificación de sus servicios;
- e) Saldar el déficit actual por concepto de cesantías del sector público y establecer sistemas adecuados y reservas suficientes para atender oportunamente el pasivo a cargo del Estado por tal concepto, y
- f) Promover el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación no inflacionaria de proyectos de especial importancia para el desarrollo económico y social.

En lo que tuvo que ver con su liquidación, en el artículo 27, se determinó que el mencionado auxilio se liquidaría anualmente, por lo que tendría el carácter de definitivo.

"Artículo 27. Liquidaciones anuales. *Cada año calendario, contado a partir del 1o. de enero de 1969, los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado, liquidarán la cesantía que anualmente se cause en favor de sus trabajadores o empleados.*

La liquidación anual así practicada tendrá carácter definitivo y no podrá revisarse, aunque en años posteriores varíe la remuneración del respectivo empleado o trabajador.

Con la expedición de la Ley 33 de 1985, este sistema de liquidación se hizo extensivo a los servidores de la Rama Judicial, disponiendo para su caso particular:

"Artículo 7o. *Las entidades que en la actualidad pagan cesantías a través de la Caja Nacional de Previsión asumirán directamente el pago de dicha prestación a partir del 1o de enero de 1985. Sin embargo, la Caja pagará cesantías a los empleados oficiales de*

⁵ "Por la cual se modifican las disposiciones sobre cesantía y jubilación y se dictan otras"

⁶ Por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantía de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones



dichas entidades hasta concurrencia del valor de transferencias que éstas hubieren efectuado.

Quienes a partir del 1o de enero de 1985, ingresen a la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Notarías, se regirán por las normas del Decreto Extraordinario 3118 de 1968 y las que lo adicionen y reglamenten en lo relacionado con la liquidación y el pago de sus cesantías". (Negrilla fuera de texto original)

De esta manera, a partir del 1º de enero de 1985, las personas que ingresen a la Rama Jurisdiccional se rigen en materia de cesantía a lo dispuesto en el Decreto Extraordinario 3118 de 1968 y las normas que lo adicionen y reglamenten.

En cuanto a la fecha de pago del auxilio de cesantías, la Ley 50 de 1990 "*Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*" Dispuso lo siguiente:

“Artículo 99.- 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 el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo. (...)." (Resaltado y subrayas fuera del texto original)

Con el Decreto 57 de 1993, el Gobierno Nacional en ejercicio de sus funciones legales y en desarrollo de las conferidas por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, estableció una serie de normas sobre el Régimen Salarial y Prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y en su artículo 10 dispuso:

“Artículo 10. Las cesantías de los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial podrán ser administradas por las Sociedades cuya creación se autorizó en la Ley 50 de 1990 o por el Fondo Público que el Consejo Superior de la Judicatura señale. El Consejo Superior de la Judicatura establecerá las condiciones y requisitos para ello, en los cuales indicará que los recursos serán girados directamente a dichas Sociedades o Fondos”.

Por su parte el artículo 12 del mismo Decreto menciona:

“Artículo 12. Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar que tomen la opción establecida en este Decreto o se vinculen por primera vez, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, de capacitación y cualquier otra sobrerremuneración. Las primas de servicios, vacaciones,



navidad y las demás prestaciones sociales diferentes a las primas aquí mencionadas y a las cesantías se regirán por las disposiciones legales vigentes.

Las cesantías se regirán por las normas establecidas en el Decreto extraordinario 3118 de 1968 y las normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten, con excepción del pago, el cual se regirá por lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 33 de 1985". (Negrilla del Despacho)

Con la expedición del artículo 13 de la Ley 344 de 1996⁷, reglamentado parcialmente por el Decreto 1582 de 1998, se reguló el régimen de cesantías de las personas que se vinculen a los órganos y entidades del Estado:

“Artículo 13º.- Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Órganos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:

a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral;

*b) Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo;
(...)”*

Finalmente, al expedirse el Decreto 1252 de 2000⁸, se determinó que los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de la fuerza pública, que se vinculen al servicio del Estado a partir de la vigencia del presente decreto, tendrán derecho al pago de cesantías en los términos establecidos en las Leyes 50 de 1990, 344 de 1996 o 432 de 1998, según el caso. Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará aun en el evento en que en la entidad u organismo a los cuales ingrese el servidor público, exista un régimen especial que regule las cesantías.

De esta manera, de conformidad con este Decreto, el pago las cesantías de los servidores de la Rama Judicial se sujeta a lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, como quiera que se encuentran cobijados por el régimen de cesantías de los empleados públicos en general. Por ello, la sanción moratoria que allí se contempla también es reconocible a favor de los servidores de la Rama Judicial.

Como sustento del anterior argumento se extraen unos apartes de la sentencia de 26 de noviembre de 2018⁹, proferida por el Consejo de Estado:

“23. La Ley 50 de 1990 “Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones” en los artículos 99, 102 y 104, previó

⁷ Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones

⁸ “Por el cual se establecen normas sobre el régimen prestacional de los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de la fuerza pública.”

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Rad. 69001-23-33-000-00936-02(3169-17



la liquidación del auxilio anual (31 de diciembre) definitiva de cesantía por la anualidad o fracción correspondiente al año anterior, la consignación del valor correspondiente antes del 15 de febrero de cada año en el fondo privado seleccionado por el empleado y a la sanción por mora a razón de un día de salario por cada día de retardo a cargo del empleador en el evento en que incumpla la obligación (...)

24. El artículo 10 del Decreto 57 de 1993 “Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la rama judicial y de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones” estableció que “las cesantías de los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial podrán ser administradas por las Sociedades cuya creación se autorizó en la Ley 50 de 1990 o por el Fondo Público que el Consejo Superior de la Judicatura señale. El Consejo Superior de la Judicatura establecerá las condiciones y requisitos para ello, en los cuales indicará que los recursos serán girados directamente a dichas Sociedades o Fondos”.

25. En similar sentido el Decreto 1252 de 2000 “Por el cual se establecen normas sobre el régimen prestacional de los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de la fuerza pública” contempló en su artículo 1° que los servidores públicos que se vinculen al servicio del Estado a partir de la vigencia del decreto ibidem tendrán derecho al pago de cesantías en los términos establecidos en las Leyes 50 de 1990, 344 de 1996 o 432 de 1998, según el caso (...):

26. Ahora bien de las normas transcritas se observa, que el pago de la prestación aludida en los términos previstos por la Ley 50 de 1990, si resulta aplicable a los servidores de la Rama Judicial que se afilien a los fondos privados administradores de cesantías, por remisión expresa de los Decretos 57 de 1993 y 1252 de 2000, máxime cuando aquellos pertenecen a la categoría de empleados públicos al servicio del Estado establecido en el artículo 123 de la Constitución Política.”

4. Del caso en concreto

En primer lugar, respecto de la pretensión de reconocimiento y pago de la reliquidación del auxilio de cesantías de la demandante para el año 2016, advierte el Despacho que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial mediante la Resolución 6292 del 9 de octubre de 2017, modificó la Resolución 2339 del 31 de enero de 2017 y efectuó la reliquidación solicitada, tomando en cuenta para su liquidación el periodo comprendido entre el **1 de enero** y el **31 de diciembre de 2016**, según lo solicitado tanto en el recurso de reposición como en la presente demanda.

En efecto, en la referida Resolución se decidió:

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior decisión, ORDENAR al Fondo de cesantías Protección, ajuste el valor de las cesantías de la señora ANGELICA MARIA VERA MORENO, ya identificada, adicionando la suma de SEIS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS DIECISEIS PESOS M/CTE (\$6.996.516.00), a la cuenta individual a su nombre; monto que será cancelado de la cuenta global de la Rama Judicial.



Además, dentro del expediente se encuentra acreditado que el 18 de enero de 2018, la diferencia de auxilio de cesantías, correspondiente a **\$6'996.516**, fue efectivamente abonada a favor de la demandante.

En ese orden de ideas, es evidente para el Despacho que la referida pretensión ya fue atendida por la entidad, y el acto primigenio, acusado de causar el daño al derecho subjetivo de la demandante, fue modificado por la Resolución 6292 del 9 de octubre de 2017, que se encuentra acorde con la normatividad que regula la liquidación y pago de las cesantías anualizadas para los empleados de la rama judicial, no siendo viable entonces declarar su nulidad.

De otra parte, en lo referente al reconocimiento y pago de la sanción moratoria, verifica el Despacho que en la Resolución 6292 del 9 de octubre de 2017, las cesantías de la demandante fueron reliquidadas en el sentido de tomar en cuenta los 360 días del año 2016 y no una fracción del mismo, y los seis millones novecientos noventa y seis mil quinientos dieciséis pesos (\$6'996.516), correspondiente a la diferencia causada, fueron efectivamente consignados por la entidad, a favor de la demandante, el 18 de enero de 2018, como se observa a folios 65 a 70.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, la sanción moratoria tendrá lugar si el valor liquidado por concepto de cesantías se consigna con posterioridad al 15 de febrero del año siguiente.

Así las cosas, como quiera que la Dirección de Administración Judicial consignó el auxilio de las cesantías de la actora, para el año 2016, en el plazo legal, esto es, antes del 15 de febrero de 2017, el Despacho considera que no se causó el derecho al pago de la sanción contemplada en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, pues el hecho generador es la **omisión en la consignación del valor liquidado antes del 15 de febrero del año siguiente, y no su pago total o parcial**, tal como lo expuso el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, en Sentencia del 10 de octubre de 2018, Rad. 08001-23-33-000-2014-00387-01(0279-16) con ponencia del Dr. César Palomino Cortés, en la que manifestó lo siguiente:

“Para tal efecto, la Sala considera que no hay lugar al reconocimiento solicitado conforme a lo prescrito en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, en el entendido que no se tiene como fundamento el pago tardío del auxilio de cesantías, sino el no pago oportuno de los reajustes salariales y prestacionales, o, lo que es mejor, la diferencia de valor que se generó por el reajuste ordenado tardíamente por la entidad.”



Al respecto, esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha sostenido que la sanción moratoria por la inoportuna consignación de las cesantías no procede respecto de las diferencias de valor de dicha prestación, en los siguientes términos:

*“En el caso analizado, la entidad demandada sí reconoció oportunamente las prestaciones y cesantías definitivas del demandante al momento de su desvinculación; 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.**” (Resaltado fuera de texto).*

Esta Subsección, en sentencia del 17 de octubre de 2017, dentro del expediente con radicación No. 080012333000201200017101 (2839-14), con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, señaló:

“(…) 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. (Subrayado fuera del texto original).

Corolario con lo expuesto, la Sala llega a la conclusión que el pago inoportuno de la diferencia originada en 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, en cuanto 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 tratarse de una sanción, que hace parte del derecho sancionatorio, en donde las sanciones deben ser expresamente previstas en la ley, no se puede extender o aplicar la analogía, a supuestos de hecho o de derecho, diferentes a las que la norma prevé expresamente.

*Así las cosas, como en el plenario no se logró comprobar que el pago efectivo 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 en forma tardía, que incide en la base con la que se liquidaron las cesantías del demandante, se advierte que dicho pago, no se enmarca de la aplicación de la normatividad que consagra el término perentorio del pago de la prestación, y como consecuencia de ello, no es procedente la indemnización moratoria pretendida por el actor.**” (Negrilla del Despacho).*

De lo anteriormente expuesto, es clara la improcedencia de reconocer sanciones moratorias que se originen en diferencias salariales que alteren la liquidación inicial de las cesantías reconocidas, toda vez que dicha situación no implica *per se* que su consignación hubiese sido inoportuna.

Así mismo, la situación fáctica alegada en la demanda como fundamento de la sanción moratoria no está descrita en la hipótesis que consagra la Ley 50 de 1990, la cual se refiere únicamente a la mora en la consignación de las cesantías a la que tiene



derecho el trabajador por haber tenido un vínculo laboral durante el año inmediatamente anterior o una fracción de este, más no cuando existen diferencias en el valor inicialmente reconocido, como sucede en el caso examinado, en el que con ocasión del recurso de reposición, la administración elevó el monto de las cesantías inicialmente reconocidas, tomando todo el periodo laborado en el año inmediatamente anterior, al no haberse presentado solución de continuidad.

4.1. Conclusión

Estudiada la demanda, el material probatorio allegado, los alegatos de conclusión, así como los argumentos de hecho y de derecho vertidos en precedencia, se tiene que la demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos acusados, razón por la que se negarán las pretensiones de la demanda.

4.2. Condena en costas y agencias en derecho

Finalmente, el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el artículo 188 y el artículo 365 del CGP, establecen la posibilidad de condenar en costas, si hubiere lugar a ello; sin embargo, en el caso concreto, no se observa que la parte demandante haya actuado de mala fe, o abusando del ejercicio de sus derechos procesales, o con temeridad; por lo tanto y conforme con lo expuesto no se condenará en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por la señora Angélica María Vera Moreno, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas y agencias en derecho, por lo expuesto en la parte motiva.



TERCERO: REMÍTASE copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del CPACA, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:

danielsancheztorres@gmail.com

notifdeaj@deaj.ramajudicial.gov.co

ccontres@deaj.ramajudicial.gov.co

Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

CUARTO: Esta providencia **DEBE** incorporarse al expediente digitalizado, organizado en One Drive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información Justicia XXI y el de la Rama Judicial Web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

DIANA MARCELA ROMERO BAQUERO

JUEZA

NBM

Firmado Por:

DIANA MARCELA ROMERO BAQUERO

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 009 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.-SANTAFÉ DE 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: d07ff074fff25d4247107e80cc77976a780c9b2c96f2ade36541fff5b19789ed0a

Documento generado en 25/03/2021 03:21:43 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>