

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



**JUZGADO SEGUNDO (2°) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE	11001-33-35-025-2017-00303-00
DEMANDANTE	TERESA DE JESÚS ROBLES MUNAR
DEMANDADO	NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO PREVIO

El artículo 155 numeral 2 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad sin atención a su cuantía.

Por otra parte, a través del Acuerdo PCSJA22-11918 del 2 de febrero de 2022¹, se dispuso, entre otras cosas, la creación de tres (3) juzgados administrativos transitorios en el Circuito de Bogotá cuya competencia comprende las reclamaciones salariales y prestacionales promovidas por servidores públicos de la Rama Judicial y con régimen similar.

En razón de lo anterior, por medio del oficio CSJBTO22-817 del 24 de febrero de 2022 emitido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá se estableció que al Juzgado Segundo (2°) Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá le correspondía asumir el conocimiento de los procesos originarios de los Juzgados Administrativos 19 a 30 del Circuito de Bogotá. En igual sentido, y mediante circular CSJBTC22-29 del 27 de abril de 2022, emitida por el mismo órgano mencionado en este párrafo, se dispuso que este despacho asumiera también el conocimiento de los procesos provenientes de los Juzgados Administrativos 1º, 2º, 34, 35 y 58 del mismo Circuito.

En este orden de ideas, y en atención a los referidos parámetros de competencia, y reparto, se avocará el conocimiento del presente asunto y proferirá la decisión que en Derecho corresponda.

ANTECEDENTES

Pretensiones:

Mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de escrito radicado² el 8 de noviembre de 2017 la parte actora demandó³:

¹ «Por el cual se crean unos cargos con carácter transitorio para tribunales y juzgados a nivel nacional».

² F. 128

³ Fs. 3 – 15 c. p

1. «Se inapliquen por inconstitucionales e ilegales los decretos: ART. 6 DEL DECRETO 658 DE 2008, ART. 8 DEL DECRETO 723 DE 2009, ART. 8 DEL DECRETO 1388 DE 2010, DCTO 1039 DE 2011; DCTO 1041 DE 2011, DECRETO 1034 DE 2013; DECRETO 194 DEL 07 DE FEBRERO DE 2014, DECRETO 1105 DEL 2015, ART. 4, DECRETO 1157 DE 2015, DCTO 1105 DE 2015; DCTO 1269 DE 2015; DCTO 2417 DE 2015, DCTO234 DEL 12 DE FEBRERO DE 2016; DCTO 245 DEL 12 DE FEBRERO DE 2016; DCTO 246 DEL 12 DE FEBRERO DE 2016. DECRETO 1003 DE 2017 y los demás decretos que en adelante en ese mismo sentido se expidan, por medio de los cuales la presidencia de la República consideró o llegare a considerar como prima especial sin carácter salarial el 30% del salario de los Jueces de la República de la Rama Judicial, todos ellos relacionados con el régimen salarial y prestacional de los funcionarios judiciales de la Rama Judicial, en cuanto ilegalmente denominan el 30% del salario básico mensual de los jueces de la República, Como prima especial de servicios sin carácter salarial, cuando dicho porcentaje, si constituye factor salarial con fundamento en el precedente en jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado.
2. Se declare **nulo** el acto administrativo definitivo contenido en la resolución No. 4501 del 18 de mayo de 2017, expedida por el(la) Director(a) Ejecutivo (a) Seccional de la Administración Judicial de Bogotá D.C - Cundinamarca Doctor(a) CARLOS ENRIQUE MASMELA GONZALEZ por medio del cual resuelve un **derecho de petición y niega** a mi(nuestro) representado(a) Doctor(a) TERESA DE JESUS ROBLES MUNAR el reconocimiento y pago de los valores que por concepto de **salarios dejados de percibir y prestaciones sociales igualmente dejadas de percibir** entre otras primas, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías, bonificaciones, le adeuda la Administración Judicial demandada entre: **10 de marzo de 1981 al 30 de abril de 2013** y en adelante hasta cuando se verifique su pago como Juez de la República, salarios y prestaciones sociales. que deben ser el resultado de aplicar el 30% de la prima especial de servicios como factor de salario para su reliquidación, porcentaje que nunca fue reconocido como salario mediante los decretos expedidos por el Gobierno nacional anualmente.
3. Se declare que en el presente caso ha operado la ocurrencia del silencio administrativo negativo en relación con el recurso de apelación interpuesto dentro de los términos de ley, radicado 22087 del 08 de junio de 2017, contra la Resolución No. 4501 del 18 de mayo de 2017, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 86 del CPACA.
4. Se declare nulo el acto ficto o presunto negativo, resultante del silencio administrativo negativo, respecto del recurso de apelación formulado oportunamente mediante radicado 22087 del 08 de junio de 2017, en contra de la resolución No. 4501 del 18 de mayo de 2017, expedida por el(la) Director(a) Ejecutivo Seccional de la Administración Judicial de Bogotá D.C - Cundinamarca, acto ficto o presunto negativo que niega el contenido de la petición efectuada por mi(nuestro) mandante, relacionada con el reconocimiento, reliquidación y pago, tanto de los salarios dejados de percibir como de todas las prestaciones sociales que igualmente le adeuda la demandada a mi representado(a), aplicando a dichas operaciones el 30% de la prima especial de servicios como factor de salario para su reliquidación.
5. Que a título de restablecimiento del **derecho se condene a la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a reconocer y pagar el 30% de la prima especial de servicios como factor salarial, como consecuencia de éste reconocimiento se sirva, reconocer, reliquidar y pagar** los valores que por concepto de salarios y prestaciones sociales entre otras: las primas, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías, bonificaciones, la entidad demandada le adeuda al(la) Doctor(a) **TERESA DE JESUS ROBLES MUNAR, durante el periodo laborado del 10 de marzo de 1981 al 30 de abril de 2013** y en adelante, en condición de Juez de la República, **reliquidaciones de salarios y prestaciones sociales, que deben ser el resultado de aplicar el 30% de la prima especial de servicios como factor de salario.**
6. Condenar a que luego de la sentencia y en adelante la entidad aquí demandada, siga liquidando y pagando a mi(nuestro) poderdante, los salarios y todas sus demás prestaciones sociales, con base en el 100% de su remuneración básica mensual, legalmente establecida incluyendo el 30% de la prima especial como factor de salario.
7. Así mismo como consecuencia de las anteriores nulidades, se condene a la entidad demandada a pagar al demandante el valor de los intereses en la forma y términos contemplados en el artículo 195 del CPACA.
8. Que la sentencia que ponga fin al proceso mediante la cual prospere las suplicas de la demanda, se le dé cumplimiento de conformidad a lo ordenado en los artículos 192, 193 y 195 del CPACA.

9. *Se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada a favor del demandante.*

10. ***Se reconozca personería al (a los) suscrito(s) abogado(s) para actuar dentro de la presente demanda como apoderado(s) del demandante.***

11. *De conformidad al art. 164 numeral 1, literal d. del CPACA establece: "oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

1. *En cualquier tiempo, cuando:*

Literal d: se dirige contra actos de producto del silencio administrativo;..." _

En razón a lo preceptuado en la norma precitada, la presente demanda-bien podría presentarse en cualquier tiempo, sin que se pueda aducir que ha operado la caducidad de la acción.

Sin embargo, la presente demanda queda radicada dentro de los 04 meses siguientes de haber operado el silencio administrativo negativo respecto del recurso de apelación, toda vez que descontados los términos de la conciliación prejudicial que interrumpen la caducidad de la acción y teniendo en cuenta la fecha de presentación de la demanda, queda radicada antes del término de los 04 meses fijados para la caducidad de la acción» (Negritas del texto original)

Situación fáctica:

1. Manifestó el apoderado que su mandante se desempeñó al servicio de la Rama Judicial como Juez *desde el 10 de marzo de 1981 al 30 de abril de 2013* (f. 5) y de acuerdo a certificación laboral DESAJBOCER17 – 2801, suscrita por la coordinadora del Área de Talento Humano del 15 de mayo de 2017 y DESAJBOCER17-2806 de la misma fecha (fs. 108 - 110).
2. Presentó reclamación administrativa el **12 de mayo de 2017** (fs. 16 – 18 c. p), la cual fue resuelta de forma negativa por medio de la **Resolución 4501 de 18 de mayo de 2017**, la cual fue notificada el 2 de junio de 2017 (fs. 21 – 22 vuelto).
3. Inconforme con la anterior decisión interpuso recurso de apelación mediante escrito radicado el 8 de junio de 2017 (fs. 23 – 27), el cual concedido el 15 de julio de 2017 sin que a la fecha haya sido resuelto, configurándose el silencio administrativo negativo que dio lugar al correspondiente acto ficto o presunto y cuya nulidad también depreca
4. Solicitó conciliación extrajudicial el 25 de agosto de 2017 y la audiencia se celebró y declaró fallida por la ausencia de ánimo conciliatorio el 27 de octubre de 2017.

DISPOSICIONES PRESUNTAMENTE VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN⁴

Consideró que los actos acusados vulneraron de manera ostensible los artículos 1, 2, 3, 5, 12, 13, 53 y 209 de la Constitución Política, artículos 2, 12, 14 de la Ley 4ª de 1992, numeral 7º del artículo 152 de la Ley 270 de 1996, artículo 237 CPACA prohibición de reproducción del acto suspendido o anulado.

Considera la parte actora, que la Rama judicial al no reconocer la prima especial como un 30% adicional al 100% del salario se vulnera principios y valores fundamentales de rango constitucional; de tal manera que, con base en el recuento normativo y jurisprudencial realizado que, señala que la prima especial sin carácter salarial determinada en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, corresponde a un incremento a la remuneración de los empleados del Estado y que cualquier regulación contraria, es ilegal e inconstitucional.

⁴ Fs. 6 - 12.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Una vez subsanada la demanda, fue admitida⁵ mediante auto del 27 de septiembre de 2019 proferido por el Juez 2º Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá, en el cual ordenó, entre otros, integrar el litisconsorcio necesario, por lo que ordenó notificar dicho proveído además al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Justicia y del Derecho (f. 146); quienes dieron contestación a la demanda en los siguientes términos:

- **NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**⁶: Refiriéndose a la bonificación del Decreto 383 de 2013 solicitó su desvinculación del proceso, ya que se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra actos administrativos expedidos por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a través de sus dependencias, los cuales resolvieron una situación jurídica particular y concreta de la demandante.

De igual manera, afirmó que, los elementos que caracterizan la figura jurídica del litisconsorcio necesario no se configuran en el presente asunto, a saber:

1. «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
2. No sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que **sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos**».
(negritas y subrayado del texto original).

Indicó que, frente al primer al primer requisito, la relación jurídica que pretende resolver el litigio no tiene relación jurídica con la cartera de Hacienda, ya que la Rama Judicial tiene autonomía en términos presupuestales y además fue la entidad la que profirió los actos administrativos particulares demandados. Con respecto al segundo elemento, reitera que no fue quien profirió los actos administrativos objeto de nulidad, razón por la cual el juez de primera instancia sí puede fallar de fondo el presente asunto, sin la comparecencia de este Ministerio.

Concluye, entonces que, no procede la conformación del litisconsorcio necesario, que la única llamada a responder es la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, toda vez que carece de facultad constitucional y legal para responder por presuntas obligaciones laborales derivadas de los servicios prestados a una entidad diferente, toda vez que no existe, ni existió relación laboral con la demandante. Finalmente, solicitó su desvinculación del proceso de la referencia y presentó las excepciones previas de: *Cosa juzgada constitucional sobre la legalidad de pagos que no constituyen factor salarial; falta de legitimación material en la causa por pasiva; ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones; pleito pendiente, Aplicación del artículo 282 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, «por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones»*. Así mismo, presentó como excepciones de mérito: *Improcedencia de la solicitud de inaplicación del artículo 1º del Decreto 383 de 2013 por el principio de inescindibilidad de la norma; Cobro de lo no debido, inexistencia de relación laboral entre la demandante y el ministerio; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es la entidad responsable de satisfacer las pretensiones de la demanda; una sentencia desfavorable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneraría el principio de legalidad; una sentencia desfavorable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneraría el aspecto presupuestal.*

⁵ F. 146

⁶ Fs. 155 - 170.

- **NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**⁷: La entidad, en síntesis, se opuso a todas las pretensiones de la demanda aduciendo falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no participó ni directa, ni indirectamente en la expedición de los actos administrativos demandados, además ratifica que no tiene vínculo laboral de carácter legal y reglamentario con la demandante, ni ejerce la representación legal de la Rama Judicial que por disposición constitucional y legal está representada por el director ejecutivo de la Rama Judicial y en consecuencia solicitó su desvinculación del proceso. Así mismo, propuso como excepciones: *Falta de legitimación en la causa por pasiva; improcedencia de la vinculación del Ministerio de Justicia como litisconsorcio necesario; vulneración del principio de congruencia; prima especial factor exclusivo para pensión y prescripción.*
- **NACIÓN - RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**⁸: La entidad demandada se opuso a todas las pretensiones de la demanda y aceptó los hechos relativos a cargos desempeñados y tiempos laborados por la demandante, siempre que estuviesen soportados documentalmente. Señaló que, en virtud de la Constitución Política de 1991 y la Ley 4ª de 1992 la potestad para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos radica única y exclusivamente en el Gobierno Nacional, por lo que no le es dable a la entidad realizar, de forma unilateral y autónoma, variación alguna. Como sustento jurídico de derecho, entre otras, señala la Sentencia de Unificación del Consejo de estado – SUJ-016-CE-S2-2019.

Adicionalmente, solicitó se les otorgue valor probatorio a los documentos correspondientes a antecedentes administrativos allegados con el escrito de demanda, sin que hubiese allegado otros.

Finalmente propuso como excepciones: *Integración de litisconsorcio; prescripción y la llamada Innominada.*

La parte actora dentro del término previsto para el efecto no se pronunció sobre las excepciones.

TRÁMITE PROCESAL

El medio de control fue radicado el 8 de noviembre de 2017 (f. 128) el cual fue remitido por reparto al Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. Mediante providencia del 5 de diciembre de 2017 el Juez 25 Administrativo del Circuito de Bogotá, se declaró impedido y a todos los jueces administrativos del circuito para conocer el presente asunto, manifestación que fue aceptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio de proveído del 26 de noviembre de 2018 (f. 4 – 10 c. i.) y ordenó nombrar juez *Ad hoc*, posteriormente fue remitido al Juzgado 2º Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá.

Más adelante, mediante auto del 23 de agosto de 2019 fue inadmitida la demanda⁹ y una vez subsanada fue admitida por medio de providencia del 27 de septiembre de 2019¹⁰; posteriormente, por medio de providencia del 31 de mayo de 2021¹¹, se resolvió dar aplicación al trámite de sentencia anticipada en virtud del artículo 182ª del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que el objeto del presente asunto es de puro derecho, no se requería del decreto ni la práctica de pruebas y se decretaron como tal los documentos aportados con la

⁷ Fs. 173 - 180.

⁸ Fs. 184 - 189.

⁹ F. 138.

¹⁰ Fs. 146.

¹¹ 195 - 198

demanda¹², no hubo pronunciamiento sobre excepciones, se fijó el litigio, se prescindió de la audiencia inicial y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**¹³: Ratificó los fundamentos de hecho y de derecho formulados en la contestación de la demanda recalcando, con base en la sentencia de unificación del Consejo de Estado – SUJ – 016-CE-S2-2019, que la prima especial «[...] *el ingreso se debe liquidar de manera que incluya el salario básico mas un 30% adicional, a título de prima especial de servicios [...]»* y mas adelante a propósito del auto de aclaración de la citada sentencia del 7 de octubre de 2019 «[...] *la prima especial de servicios es el 30% adicional a dicho valor y que, además, deberán tenerse en cuenta los demás emolumentos salariales a que legalmente tenga derecho el funcionario [...]»*. Reiteró la procedencia de la prescripción trienal.
- **NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**¹⁴: Reiteró todos los argumentos expuestos en la contestación de la demanda haciendo énfasis en que no ha sostenido ni sostiene relación laboral alguna con la demandante y en consecuencia el presunto pago de acreencias laborales no es su responsabilidad, así mismo insiste en que la entidad no tuvo vínculo, ni participación alguna en los hechos que originaron la formulación de la demanda.
- La **PARTE ACTORA** y el **NACIÓN – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO** no se pronunciaron.
- El **Ministerio Público** guardó silencio.

CONSIDERACIONES

Competencia:

Conforme a la preceptiva contenida en el artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, en armonía con el Acuerdo PCSJA22-11918 del 2 de febrero de 2022, el cual le atribuye competencia a este despacho transitorio para conocer las reclamaciones salariales y prestacionales promovidas por servidores públicos de la Rama Judicial y con régimen similar.

Problema jurídico:

Se contrae a determinar si la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la reliquidación de las prestaciones sociales en cuantía del 30%, conforme la interpretación creada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, como adición al salario previo análisis de la procedencia de la figura jurídica de la prescripción trienal.

Análisis probatorio y caso concreto

De las excepciones propuestas por los litisconsortes **NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO** y **NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO**:

Teniendo en cuenta que, los litisconsortes mencionados plantearon la excepción de

¹² F. 196 vuelto.

¹³ Fs. 200 - 204

¹⁴ Fs. 222 - 223

«Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva» nos referiremos a ella, anticipando que la misma será declarada probada por las siguientes razones:

De conformidad con el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, en los procesos contenciosos administrativos, podrán actuar como demandantes y demandados, los sujetos de derecho que respectivamente acrediten legitimidad para accionar a través del medio de control que se ajusta a su *causa petendi*, y la legitimación para ser convocado en la causa por pasiva. La antedicha preceptiva normativa en concordancia con el artículo 138 *ibidem*, prevén que, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la legitimación en la causa por activa está reservada para aquella que sintiéndose lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, pretenda pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular y el restablecimiento del derecho e incluso la reparación del daño que le haya sido irrogado. En tanto, que **la legitimación en la causa por pasiva recae sobre la entidad, órgano u organismo estatal que haya expedido el acto administrativo o producido el hecho generador del daño.**

El Consejo de Estado al respecto ha señalado:

«[...] de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación existen dos clases de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto.

En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la legitimación por pasivo material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones»¹⁵

En el mismo sentido, en sentencia¹⁶ más reciente señaló que: «la parte demandante tiene la posibilidad de reclamar el derecho invocado en la demanda (legitimación por activa) frente a quien fue demandado (legitimación por pasiva). Por ello, se entiende que la primera (por activa) es la identidad que tiene el demandante como titular del derecho subjetivo, quien, por lo mismo, posee la vocación jurídica para reclamarlo, **mientras que la segunda (por pasiva) es la identidad que tiene la parte accionada con quien tiene el deber de satisfacer el derecho reclamado.** (Negritillas y subrayado fuera del texto original)

Ahora bien, descendiendo al caso que nos ocupa y con base en lo anteriormente expuesto, tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho, como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es protuberante que evidencian la falta de conexión entre la parte demandada y la situación fáctica constitutiva del litigio; así, quienes están obligados a concurrir a un proceso en calidad de demandados son aquellas personas que participaron realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda; en otras palabras, el acto administrativo que dio origen a la formulación del presente medio de control no fue proferido por aquellas entidades, sino por la NACIÓN - RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL en desarrollo de la relación laboral única y exclusiva que tiene la demandante con esta última, es decir, la entidad

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 30 de enero de 2013, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicado número 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610)

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 19001233100020050094101 (43511), de enero 31 de 2019.

competente para defender en sede judicial el acto administrativo demandado es la entidad que lo expidió, aunado a lo anterior, la Rama Judicial cuenta con personería jurídica y cuenta con las facultades legales para ejercerla de manera autónoma, ya que cuenta con capacidad jurídica administrativa y financiera para defender los actos administrativos que expide. Por lo tanto, como se había anticipado esta excepción está llamada a prosperar y así se declarará, en consecuencia, la NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO como la NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO serán desvinculados del proceso y la sentencia no surtirá efectos sobre los mismos.

De otra parte y previo a entrar en el estudio pormenorizado del asunto reclamado en las pretensiones de la demanda es imperativo referirnos a la figura jurídica de la prescripción y su procedencia en el asunto de marras.

En esta dirección tenemos que, en Sentencia de Unificación de fecha 2 de septiembre de 2019¹⁷, al destacar como conclusión que en ejercicio del mandato legal contenido en el art. 14 de la Ley 4ª de 1992, se debe adicionar la prima especial allí ordenada y no sustraerla del salario y/o asignación básica para darle esa denominación; estableció las siguientes reglas de unificación jurisprudencial con respecto a la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992:

«[...] 1. La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de ésta. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.

2. Todos los beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.

3. Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100 % de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30 % que había sido excluido a título de prima especial.

4. Los demás beneficiarios de la prima especial de servicios que no estén sometidos a límite del 80%, en ningún caso su remuneración podrá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional.

5. Para la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, nunca más atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969.

[...] 8. La sentencia de unificación que hoy se adopta no implica que se está variando o modificando el régimen salarial y prestacional de los servidores beneficiarios de la prima especial de servicios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 - jueces, magistrados y otros funcionarios-, en la medida en que en ningún

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala Plena de Conjuces, Sentencia SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019.

caso se podrán superar los porcentajes máximos o topes fijados por el Gobierno Nacional» (Negritas y subrayado fuera de texto)

Y, en síntesis, dicho fallo estableció: *«En consecuencia, la asignación básica debe pagarse en un 100% y, con base en ese porcentaje, liquidar las prestaciones sociales, pues estas se vieron afectadas al haber reducido el salario en un 30%. [...] Para la Sala demostrado está que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 27 de 1993; 104, 16 y 107 de 1994; 26, 43 y 47 de 1995; 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional, año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta para la liquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho».*

Lo anterior, resaltando que el tema de la prescripción trienal fue objeto de pronunciamiento específico en la regla de unificación numeral 7) como quedó señalado previamente y en la cual es claramente indicada la forma para su contabilización, en desarrollo de las normas que la regulan.

En línea con lo expuesto y conforme con la interpretación integral y armónica de las normas, tenemos que:

Por definición del artículo 2512 del Código Civil:

«La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales».

Así se establece que es un modo de adquirir el dominio, así como una forma de extinción de las obligaciones, la cual exige para su acaecimiento *“solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible»*

El artículo 41 del Decreto N° 3135 de 1968, reguló la prescripción de derechos del régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales en los siguientes términos:

«Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual»

A su turno, el artículo 102 del Decreto N° 1848 de 4 de noviembre de 1969, reiteró lo señalado en el artículo 41 ídem:

«1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual»

Corolario de lo anterior, es que los derechos derivados de una relación laboral se encuentran sometidos al fenómeno de la prescripción, una vez hayan transcurrido tres (3) años desde el momento en el que se hicieron exigibles, es decir, una vez reunidos los requisitos establecidos por el legislador.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia de 23 de septiembre de 2010, Exp. No. 47001-23-31-000-2003-00376-01(1201-08), C.P. Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez, destacó:

“La prescripción es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva. La prescripción extintiva tiene que ver con el deber de cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial el cual está fijado en la Ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquiridos, para ejercerlos se tiene un lapso en el que deben ser solicitados so pena de perder dicha administración. La Corte Constitucional frente a la prescripción de derechos, en sentencia C-662 de 2004, Magistrado Ponente Doctor Rodrigo Uprimny Yepes, estableció los siguientes parámetros: “(...) Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido que: “El fin de la prescripción es tener extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado. ; (...) Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular;”. De acuerdo con lo anterior se tiene que la norma establece para el ejercicio de los derechos un tiempo determinado dentro del cual se debe solicitar su ejecución, y si transcurre dicho tiempo y no se solicitó, se traduce en la pérdida de interés para ejercerlo.”

Posteriormente, en sentencia del 29 de agosto de 2014 se señaló: «[...] el término prescriptivo del derecho a la reliquidación de los emolumentos que aquí se reclaman debía contarse a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la sentencia que declaró la invalidez de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios por los años 1993 a 2007[...]»¹⁸, lo cual fue reafirmado en otra sentencia de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁹, en el entendido que era esa decisión judicial la que confería a los funcionarios judiciales el derecho a reclamar la diferencia salarial dejada de pagar y la consecuente reliquidación de sus prestaciones sociales.

No obstante, dicha postura fue redefinida en la aludida reciente sentencia de unificación del Consejo de Estado²⁰, proferida en Sala de Conjuces, al dejar sentado que se está demandando la anulación de los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional mediante los cuales fijó el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial, lo cual indica que durante el tiempo que estuvieron vigentes dichos actos produjeron efectos jurídicos, siendo por tanto demandables desde el momento de su expedición, fecha desde la cual debe contarse la prescripción.

Y más adelante señaló:

¹⁸ Consejo de Estado – Sala de Conjuces – Sentencia de 29 de agosto de 2014

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjuces, Sentencia de 22 de febrero de 2016: “...Siguiendo entonces el criterio que se ha venido aplicando para efectos de la prescripción y, como quiera que la mayoría de los Decretos en que se sustentan las reclamaciones fueron declarados nulos mediante Sentencia del 29 de abril de 2014, proferida dentro del expediente 11001032500020070008700, C. P. Dra. Carolina Rodríguez Ruiz, quiere decir que el derecho a la inclusión y reliquidación de las prestaciones sociales derivadas del reconocimiento de la Prima Especial prevista en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, cobra exigibilidad a partir de la ejecutoria de la sentencia en cita, por lo que no cabe aplicar la extinción de derechos por prescripción en el presente asunto, razón por lo que se confirmará la sentencia recurrida en este aspecto. ”

²⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjuces, Sentencia SUJ-016-CE-2-2019 de 2 de septiembre de 2019

«Aun así, sobre la prima especial creada por la Ley 4 de 1992, muchas son las discusiones dadas respecto al momento a partir del cual debe iniciarse el conteo de la prescripción, por no tenerse claridad sobre la exigibilidad del derecho, puesto que, en principio, este se causó con la vigencia de la norma que lo creó y, en adelante, con las liquidaciones a cada beneficiario bajo los parámetros fijados en los decretos que anualmente expidió el Gobierno para reglamentarla. No obstante, los correspondientes decretos expedidos entre los años 1993 y 2007 fueron declarados nulos –parcialmente-, mediante la sentencia del 29 de abril de 2014, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dra. María Carolina Rodríguez Ruiz, porque, a juicio de la Corporación, “interpretaron erróneamente (...) la Ley” y consagraron una liquidación en detrimento de los derechos laborales de los servidores públicos beneficiarios de esta.

Es criterio de la Sala que, en el caso de la prima especial de servicios, la constitución del derecho ocurrió en el primero de los eventos previamente señalados, es decir, su exigibilidad se predica desde el momento de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 que la creó y con la expedición del decreto que la reglamentó primigeniamente, esto es, el Decreto 57 de 1993.

Como es ampliamente conocido, la reglamentación de los salarios de los servidores públicos cobijados por la Ley 4 de 1992 –acogidos al Decreto 57 de 1993- se actualiza anualmente, de manera que el Gobierno Nacional expide año tras año un nuevo decreto que señala los porcentajes y escalas salariales que regirán durante su vigencia. Ello implica que al tratarse de una norma de carácter general y de orden público, sus beneficiarios tuvieron conocimiento de la reglamentación a la ley y, anualmente, de su reiteración, de manera que, de presentarse alguna inconformidad con su contenido, contaron desde el inicio con las herramientas jurídicas para objetarlo ante la autoridad administrativa encargada de su aplicación.

Por lo anterior, el hecho constitutivo del derecho a la prima especial que se reclama se hizo exigible con la entrada en vigor del decreto que reglamentó primigeniamente la Ley 4ª de 1992, es decir, a partir del 7 de enero de 1993, fecha de entrada en vigencia del Decreto 57 de 1993. En consecuencia, desde el 7 de enero de 1993 los interesados podían haber interrumpido la prescripción trienal. Expresado en otras palabras, no fue con la ejecutoria de la sentencia del 29 de abril de 2014 que surgió el derecho a interrumpir la prescripción, dada la naturaleza declarativa.» (Negritas fuera del texto original)

De tal manera que, siguiendo el rumbo trazado por la ya mencionada sentencia SUJ-016-CE-S2-2019²¹ y conforme el artículo 10 y 270 de CPACA, este Despacho avizora que:

Obra en el expediente la certificación laboral DESAJBOCER17 – 2801, suscrita por la coordinadora del Área de Talento Humano del 15 de mayo de 2017 y DESAJBOCER17-2806 de la misma fecha (fs. 108 - 110), así como la historia laboral de la demandante (copia de actos administrativos de nombramiento y posesión, certificado de tiempo de servicios y cargos desempeñados (fs. 112 – 126), en donde se evidencia que la demandante estuvo vinculada con la Rama Judicial, como Juez de la República desde el 10 de marzo de 1981 al 30 de abril de 2013 de conformidad

²¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala Plena de Conjueces, Sentencia SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019.

con la Resolución 267 de 29 de abril de 2013 (f. 111) y como lo afirma la demandante mediante su apoderado en el acápite de hechos de la demanda numeral 7 (f, 5), siendo este el periodo reclamado dentro de las pretensiones.

Conforme la parte motiva y dada la fecha de la petición frente a los tiempos laborados y referenciados en las pretensiones, como quedó anotado con anterioridad, se impone en primer lugar el estudio de la figura jurídica de la prescripción y en tal sentido tenemos que:

La petición fue presentada por la actora el **12 de mayo de 2017**, como se evidencia en el escrito que reposa en el expediente a folios 16 – 18 del cuaderno principal, en consecuencia, las sumas causadas con anterioridad al **12 de mayo de 2014** se encuentran prescritas; por lo tanto, el tiempo laborado y dentro del cual se enmarca la presente demanda, se reitera, *desde el 10 de marzo de 1981 al 30 de abril de 2013*, se encuentra afectado por el fenómeno de la prescripción y así será declarada.

Ahora bien, dada la procedencia de la anterior excepción, el Despacho se abstiene de pronunciarse acerca de las demás.

Costas:

En virtud del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, el Despacho se abstendrá de imponer condena en costas, en el entendido que del material probatorio aportado al expediente no se evidenció su causación y comprobación.

Finalmente, la entidad demandada otorgó poder²² al abogado JHON F. CORTES SALAZAR, con cédula de ciudadanía N° 80.013.362 de Bogotá y con Tarjeta Profesional N° 305.261 del C.S. de la J., para representar a la demandada en los términos del poder conferido.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR el conocimiento del presente asunto, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de «*Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva*» planteada por la NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, por lo tanto, quedan desvinculados del proceso y en consecuencia la sentencia no surtirá efectos sobre los mismos, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: DECLARAR probada la excepción de prescripción, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la presente sentencia, en consecuencia, los emolumentos por concepto de la prima especial del 30% contenida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, causados con anterioridad al **12 de mayo de 2014** se encuentran prescritos.

CUARTO: Negar las pretensiones de la demanda.

QUINTO: RECONÓZCASE personería al abogado JHON F. CORTES SALAZAR, con cédula de ciudadanía N° 80.013.362 de Bogotá y con Tarjeta Profesional N° 305.261 del C.S. de la J., para representar a la demandada en los términos del poder conferido,

²² F. 216

cuyo canal digital de notificaciones es: jcortess@deaj.ramajudicial.gov.co;
deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co;

SEXTO: Sin condena en costas.

SÉPTIMO: En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, expídanse las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; liquídense los gastos procesales; devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

OCTAVO: Notifíquese la providencia con el uso de las tecnologías de la información, a las cuentas de correo que aparecen registradas en el expediente, conforme lo establece el inciso 2º del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

NOVENO: ADVIÉRTASELE a las partes que deberán allegar todos los documentos que pretendan hacer valer dentro del caso bajo consideración, tales como poderes, recursos, entre otros, a la siguiente dirección de correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

De igual manera, deberán atender los parámetros previstos en el artículo 78 del Código General del Proceso, so pena de la sanción allí prevista.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:
Francisco Julio Taborda Ocampo
Juez
Juzgado Administrativo
002 Transitorio
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **7517a3f2dee92264cb5262b0ad4aea599dd6321dd751240ae0da7da9b9c97406**

Documento generado en 26/07/2022 12:21:57 PM

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