



855

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

**CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**Radicación:** 08001-23-31-000-2012-90375-01 (1563-15)

**Demandante:** Ana Josefina Ucros Rosales

**Demandado:** Contraloría y departamento del Atlántico

**Temas:** Reajuste salarial y prestacional.– Cumplimiento de la sentencia del 20 de noviembre de 2019, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la A.C. 11001-03-15-000-2019-03894-00

#### SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

---

La Sala se dispone a dar cumplimiento a la sentencia de tutela dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 20 de noviembre de 2019, notificada el 29 de noviembre siguiente, dentro del expediente de tutela 11001 03 15 000 2019 03894 00, por la cual (i) amparó el derecho fundamental al debido proceso de la señora Ana Josefina Ucros Rosales; (ii) dejó sin efecto la sentencia del 11 de abril de 2019, proferida, en segunda instancia, por la Subsección A, de la Sección Segunda de esta Corporación, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda, pero se declaró parcialmente extinguido el derecho, en virtud de la prescripción trienal; (iii) ordenó al Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, dictar una nueva sentencia, en la que se tengan en cuenta las



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

consideraciones del fallo de tutela, que, en concreto, se contraen a que se inaplique el término prescriptivo a fin de resolver la controversia planteada, en consideración a que hubo renuncia a ese término, por parte de la administración, por virtud de lo dispuesto en el Decreto 000504 de 2010. Para tal efecto, se concedió el término de veinte días.

## **1. Antecedentes**

### **1.1. La demanda**

#### **1.1.1. Las pretensiones**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, la señora Ana Josefina Ucros Rosales, por conducto de apoderado, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la nulidad del acto ficto negativo producto del silencio en que incurrieron el departamento y la Contraloría del Atlántico, al no dar respuesta a la petición formulada el 23 de diciembre de 2010, mediante la cual reclamó el reconocimiento de las acreencias laborales retroactivas, producto del programa de saneamiento fiscal, en virtud de la Ordenanza 000077 de 2009 y su Decreto reglamentario 000504 de 2010.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó condenar al departamento y/o Contraloría del Atlántico a realizar el reajuste salarial y de prestaciones sociales de acuerdo con el IPC del año precedente, entre 2001 y 2004 y hasta la ejecutoria de la sentencia, cuando este fuere más favorable que el incremento ordenado por la Asamblea; producto de lo anterior, se reconozcan las diferencias salariales y prestacionales desde el momento de la posesión hasta la ejecutoria de la providencia o hasta el día de su retiro y que los valores reconocidos por tal concepto sean indexados y se reconozcan intereses moratorios de acuerdo con lo previsto en la ley.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

### 1.1.2. Hechos

Los hechos que fundamentaron las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

Durante los años 2001 a 2004 no se efectuó reajuste salarial en la planta de personal de la Contraloría del departamento de Atlántico; sin embargo, en noviembre de 2003 se pagó la diferencia salarial del 8.75%, correspondiente al IPC del año 2000, pero no aplicó dicho aumento en el salario y con ello se negó el reajuste salarial.

Como no se reajustó el salario durante los años 2001 a 2004, la asignación de los años 2002 a 2012 está errada y ello afecta, de manera grave, el poder adquisitivo, pues aunque en los años 2002 a 2011 sí se efectuó reajuste, este se considera imperfecto.

Su vinculación laboral a la Contraloría del Atlántico se produjo el 16 de febrero de 2004, en el cargo de subdirector financiero, código 082, grado 03, y para la fecha de radicación de la demanda, su remuneración básica correspondía a \$2.177.608.

La omisión de las contralorías de la época, al no realizar las gestiones necesarias para que la Asamblea determinara la planta de personal y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo del ente de control, hizo nugatorio el reajuste salarial de los años 2001 a 2004 y ello generó una imperfección y devaluación del salario desde el año 2001 hasta la actualidad.

Consciente de lo anterior, la administración presentó un proyecto de ordenanza de saneamiento fiscal de varias entidades públicas del orden departamental, entre ellas, la Contraloría, y eso dio lugar a que se aprobara y sancionara la Ordenanza 000077 del 22 de diciembre de 2009, que autorizó al gobernador para suscribir un programa de saneamiento fiscal que cubriera, entre otras, al aludido ente de control y, una vez suscrito, se reconoció un pasivo por concepto de incrementos salariales pendientes desde el año 2001.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

El 23 de diciembre de 2009, el contralor departamental informó a los funcionarios de la entidad, el valor estimado de lo que percibirían por concepto de acreencias laborales debidas desde el año 2001, haciendo alusión pormenorizada a cada uno de los beneficiarios y, entre ellos, se mencionó su nombre.

Además, mediante concepto emitido el 9 de octubre de 2010 por el secretario jurídico de la Gobernación del Atlántico, se manifestó que a los servidores públicos de la Contraloría se les debe realizar un incremento salarial anual y, por ende, se les debe pagar el retroactivo de los incrementos no pagados.

Posteriormente, el presidente de la República sancionó la Ley 1416 de 2010, en cuyo artículo tercero se determinó que las autoridades territoriales asumirían de manera directa y con cargo a su presupuesto, el pago de conciliaciones, condenas, indemnización y demás, que resultaran de conflictos en contra de las contralorías, sin que ello afecte el límite de gastos de funcionamiento del respectivo ente de control.

Atendiendo lo anterior, el 23 de diciembre de 2010 formuló petición ante el gobernador y el contralor del departamento, reclamando el reajuste salarial y pago de acreencias laborales, la cual fue resuelta por la subsecretaria de talento humano de la gobernación del Atlántico, quien manifestó que una vez la contraloría departamental remitiera las liquidaciones individuales, serían revisadas y remitidas a la Secretaría de Hacienda para que se ordene el pago, el cual estaría sujeto a las apropiaciones presupuestales. Siendo así, la gobernación del Atlántico concedió una respuesta modulada, en el sentido de dejar en suspenso la respuesta de fondo.

El 24 de febrero de 2011, la Contraloría departamental remitió liquidaciones individuales de los funcionarios y ex funcionarios, entre los cuales se encuentra su nombre; pero fueron devueltas por la administración del departamento y, finalmente, se enviaron corregidas el 30 de junio de 2011; no obstante, para la fecha de radicación de la demanda aún no se había producido el acto

357



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

administrativo que reconoce sus acreencias laborales.

Como han pasado más de tres meses, de los que trata el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, sin obtener una respuesta de fondo, se configuró el silencio administrativo negativo.

El 9 de marzo de 2011, el secretario jurídico de la Gobernación del Atlántico, en comunicación dirigida a la subsecretaria de talento humano, en la que dio unos conceptos relacionados con el programa de saneamiento fiscal, manifestó que el reconocimiento de las acreencias laborales tendría como eje los fallos judiciales y, para quienes no tuvieran sentencia reconociendo el derecho, sería concedido, de oficio, en aras de garantizar la igualdad.

### **1.1.3. Normas violadas y concepto de violación**

Como tales, se señalaron los artículos 1, 2, 13, 25 -inciso 4-, 53, 83 y 93 de la Constitución Política.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante manifestó que tanto la doctrina como la jurisprudencia se han referido enfáticamente al deber de preservar el poder adquisitivo del salario y las decisiones que en ese sentido se han emitido, hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades judiciales.

Atendiendo lo anterior y comoquiera que es claro que la administración incurrió en una omisión al no reajustar los salarios de los servidores de la Contraloría departamental del Atlántico durante los años 2001 a 2004, la decisión al respecto se entiende violatoria de los artículos 1, 2 y 53 de la Constitución Política y la manera en que se puede subsanar tal violación es reajustando los salarios de tales años y que ello repercuta en los siguientes, es decir, de 2002 a 2010, pues el ajuste de aquellos necesariamente incide en la base de todos los demás.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

Agregó que el reajuste salarial en la administración pública no se predica respecto del servidor público, en particular, sino del empleo y que no es viable que dos funcionarios que desempeñan igual cargo y realizan idéntica labor, devenguen un salario diferente, pues, se desconocería el principio laboral «a trabajo igual, salario igual».

En lo que respecta a la prescripción, señaló que no entiende la razón que justifica que la entidad demandada hubiera hecho referencia a los términos extintivos consagrados en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, con el fin de que sean aplicados a los funcionarios de la Contraloría, cuando tales disposiciones están destinadas para los empleados públicos del orden nacional y no del departamental, nivel al que pertenece el organismo de control. Además, sostuvo que tampoco sería aplicable el artículo 151 del Código Sustantivo del Trabajo, que en similares términos consagra el término prescriptivo, comoquiera que los servidores públicos y, en general, la administración no se rige por ese estatuto.

Indicó que es normal que un empleado, con relación vigente, no demande a su empleador, por el temor a las represalias que podrían conllevar la pérdida de su empleo, con la consecuente afectación del sostenimiento económico personal y familiar. Adicionalmente, según el Convenio 95 de la OIT el sistema para iniciar el conteo del término de la prescripción, es a partir de la finalización de la relación laboral, de manera que la extinción del derecho no se debe contabilizar mientras la relación laboral se encuentre vigente, so pena de quebrantar los artículos 1, 2, 25, 53 y 93 de la Constitución Política.

Finalmente, hizo énfasis en la buena fe e indicó que en noviembre de 2003 la administración decidió reconocer el retroactivo del reajuste salarial del año 2001 a los funcionarios de la Contraloría departamental del Atlántico, pero que, en realidad, no se ajustó la base del salario, y con ello se produjo un reconocimiento equivocado de su obligación; no obstante lo anterior, en diciembre de 2009 el contralor del departamento reunió a los funcionarios de la entidad e hizo una

358.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

lectura del valor estimado que recibiría cada uno de ellos como consecuencia del reajuste de los años 2001, 2003 y 2004, de manera que el reconocimiento expreso de la obligación implicaba una renuncia tácita de la prescripción; además, con ello, se generó una expectativa tanto en empleados como exempleados del ente de control de que se realizaría tal reconocimiento.

## **1.2. Contestación de la demanda**

### **1.2.1. La Contraloría General del Departamento del Atlántico**

La apoderada del ente de control territorial se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>1</sup>, y propuso las siguientes excepciones:

- No haberse configurado el acto ficto negativo, como se plantea en la demanda, pues la Contraloría sí ha realizado las gestiones necesarias para que el ente gubernamental expida los actos administrativos en los que se realicen las correcciones salariales correspondientes a los años 2002 a 2011.
- Falta de integración, en la demanda, de todos los actos administrativos, comoquiera que no se acusó la respuesta dada por la Gobernación del Atlántico el 12 de enero de 2011 y ello impide emitir una respuesta de fondo.
- Caducidad de la acción, porque es evidente que lo que la demandante pretende cuestionar es la decisión del 12 de enero de 2011, emitida por el departamento del Atlántico y entre su notificación y la radicación de la demanda, transcurrieron más de cuatro meses, motivo por el cual el ejercicio del derecho de acción fue extemporáneo.

### **1.2.2. El departamento del Atlántico**

---

<sup>1</sup> Mediante memorial de folios 170 a 175.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

El apoderado del ente territorial demandado se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>2</sup>, y planteó las siguientes excepciones:

- Falta de causa para pedir, pues el departamento ha manifestado su voluntad y obligación legal, contenida en la Ley 1416 de 2010, la Ordenanza 00077 de 2019 y el Decreto departamental 504 de 2010, siempre y cuando se sujete a la ley y ello implica la revisión de cada situación particular. Agregó que el caso de la demandante es particular, en cuanto no estaba vinculada a la administración para el momento en que se omitió hacer el reajuste, sino que su vinculación laboral se produjo en el año 2004; por ello, no tendría derecho al retroactivo y manifestó lo siguiente:

No debe ni puede entenderse que por el solo hecho de desempeñar u ostentar el cargo público (2001-2003) después de esos periodos, reciban -los funcionarios- una especie de sesión o legado (del derecho) de optar por reclamar la diferencia salarial a lo largo del tiempo. No es posible, el hecho generador de la reclamación no es ostentar el cargo de la planta de personal de la Contraloría Departamental en algún momento, sino lo es, el de haber sufrido en cabeza propia, en ese momento, la ausencia de aumento salarial que implicaba un desmedro y perjuicio del poder adquisitivo de su asignación mensual, violando con ello el principio de movilidad salarial que se desprende del desarrollo constitucional que se la (sic) ha dado artículo 53 superior.

- Inexistencia de la obligación a cargo del departamento del Atlántico porque ese ente de control no está de acuerdo con la tesis acogida por el Consejo de Estado, según la cual la autoridad territorial debe responder, cuando el demandado es un ente sin personería jurídica como el caso de la Contraloría, pues, en realidad, no participan en la expedición y realización de las actuaciones administrativas; además, tal interpretación patrocina la irresponsabilidad de los entes de control. Precisamente, en el caso analizado, era obligación del contralor la de presentar el proyecto de incremento salarial y no lo hizo, situación que escapa de las atribuciones y alcances de la administración central departamental, pues la Contraloría tiene autonomía administrativa y presupuestal, de conformidad con lo previsto en los artículos 268 y 272 de la Constitución Política.

---

<sup>2</sup> Mediante memorial de folios 178 a 189.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

- Falta de legitimación en la causa pasiva, pues es la Contraloría la que determina el reconocimiento y pago de los incrementos salariales de sus funcionarios, de manera independiente a la administración territorial, última de las cuales no es consultada a efecto de adoptar tales decisiones, ni tiene injerencia en ellas.

### 1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Atlántico mediante sentencia de 11 de abril de 2014<sup>3</sup>, declaró la prescripción del reajuste salarial deprecado por la demandante y denegó las pretensiones de la demanda.

Consideró que con las pruebas allegadas al proceso se pudo establecer que la demandante formuló petición ante las dos entidades demandadas, con miras a obtener el pago de las diferencias por concepto de reajustes salariales y correcciones de salario, producto de ellas recibió una respuesta por parte del departamento del Atlántico, en la cual se le indicó que una vez la Contraloría enviara las liquidaciones individuales, serían revisadas para ordenar el pago correspondiente; sin embargo, no obtuvo respuesta por parte del ente de control, con lo cual se configuró el acto ficto negativo, producto del silencio de la administración.

Agregó que la respuesta dada por el departamento no fue negativa, ni resolvió de fondo la pretensión y tampoco contiene la manifestación de la voluntad de la administración, motivo por el cual no tenía que acatarse y por ello, en sentir del Tribunal, resultan improprias las excepciones planteadas por la entidad territorial.

En lo que respecta al fondo, es decir, al reajuste salarial pretendido, indicó que el contralor departamental era quien tenía el deber jurídico de presentar el proyecto de ordenanza tendiente a lograr el ajuste de los salarios de ese ente de control, para las vigencias 2001, 2003 y 2004 y, como no lo hizo, no hubo incremento salarial para tales años, hecho que no está en discusión en este proceso. No

---

<sup>3</sup> Folios 269 a 284.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

obstante lo anterior, a través del Decreto 000504 de 2010 se ordenó reconocer el retroactivo y demás acreencias laborales a favor de funcionarios y exfuncionarios, en virtud del programa de saneamiento fiscal y financiero del departamento del Atlántico, lo que daría lugar a que la demandante tuviera derecho al reconocimiento y pago del reajuste salarial pretendido.

Pese a lo antes expuesto, manifestó que el incremento salarial correspondiente al año 2001 podía reclamarse, a más tardar, el 1 de enero de 2004, el del año 2003, hasta el 1 de enero de 2006 y el del año 2004, por tarde el 1 de enero de 2007; sin embargo, la accionante tan solo lo exigió a través de la reclamación radicada el 23 de diciembre de 2010, es decir, cuando ya había operado el fenómeno de la prescripción, motivo por el cual procede el fenómeno extintivo.

Finalmente, en lo que se refiere al valor que podrían reflejar tales reajustes sobre el salario de los años subsiguientes, indicó que como no se reconoció el reajuste que los sustenta, es imposible realizar una proyección de un incremento que no se concedió.

#### **1.4. El recurso de apelación**

La señora Ana Josefina Ucros Rosales, actuando por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación<sup>4</sup>, que sustentó en que la prescripción declarada por el *a quo* desconoce tratados internacionales ratificados por Colombia, en particular el Convenio 95 de la OIT, que prescribe que las reclamaciones laborales se deben hacer una vez finalice el contrato de trabajo, consagración que es natural, pues mientras que la relación laboral está vigente el empleado no cuestiona a su empleador, por miedo a la pérdida del empleo.

Hizo un recuento de normas que consagran la prescripción y reseñó que esa figura extintiva se concibió como un medio para sancionar la actividad del titular del derecho, a causa de su negligencia; sin embargo, en el caso de trabajadores o

---

<sup>4</sup> Folios 286 a 296.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

servidores públicos, atados por una relación laboral, esa pasividad tan solo es producto del temor a la reacción de su empleador; por ello, un juez imparcial debe tener en cuenta esas condiciones, a efecto de disponer la extinción del derecho.

Con base en lo anterior, sostuvo que al declarar la prescripción, el Tribunal ignoró el principio de buena fe a su favor, máxime cuando el gobernador del departamento aprobó la Ordenanza 077 de 2009, expidió el programa de saneamiento fiscal y el Decreto 504 de 2010, en los cuales reconoció y ordenó el pago de los retroactivos salariales y prestacionales a 104 trabajadores y 157 ex trabajadores del ente de control, es decir, que tales decisiones son una clara manifestación de su voluntad de reconocer y pagar en forma retroactiva las acreencias laborales pretendidas en la demanda.

Agregó que al declarar el fenómeno extintivo, el juzgador de primera instancia no tuvo en cuenta la interrupción de que trata el Decreto 3135 de 1968, según el cual el reclamo escrito ante la autoridad competente interrumpe la prescripción e insistió en que la expedición del Decreto 0504 de 2010, es una muestra clara del reconocimiento del derecho por parte de la administración, de modo que el término extintivo tan solo se puede contabilizar a partir de su expedición.

Finalmente, expuso que como el reajuste salarial es una prestación periódica y de tracto sucesivo y, como tal, puede reclamarse en cualquier tiempo; por ello, debe darse igual trato que a las mesadas pensionales, declarando únicamente la extinción respecto de las que no se reclamaron oportunamente, mas no del derecho como tal.

### **1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Las partes demandante y demandada guardaron silencio en esta etapa procesal<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Folio 321.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

## 1.6. El Ministerio Público

La procuradora segunda delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto<sup>6</sup> en el que solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su exposición, manifestó que el acto administrativo que ordenó el reajuste salarial a partir del año 2004 fue expedido 6 años después; por tal razón, el fenómeno extintivo no se puede empezar a contabilizar en la vigencia anual en que se omitió disponer el reajuste, sino a partir del 30 de diciembre de 2010, es decir, cuando se expidió el acto, pues una interpretación contraria sería tanto como desconocer la omisión y retraso en que incurrió la administración. Así las cosas, concluyó que como la reclamación, por parte de la demandante, se formuló el 23 de diciembre de 2010, es evidente que el derecho no prescribió.

Agregó que la accionante pertenece a la planta de personal de la Contraloría del Atlántico y que esta entidad era quien tenía el deber jurídico de tramitar el incremento salarial ante la Gobernación, por lo que es entendible que tan solo se hubiera cuestionado el acto ficto producto del silencio en que incurrió el ente de control, respecto de la petición de reajuste salarial y no el oficio de respuesta que otorgó la entidad territorial, pues lo resuelto por esta no constituyó una decisión de fondo, sino una información en que da cuenta de que está a la espera de la elaboración de las liquidaciones del reajuste por parte de la Contraloría.

Por último, expuso que si bien es cierto que la demandante se vinculó laboralmente a la entidad hasta el año 2004, y los reajustes salariales se dispusieron para los años 2001, 2002 y 2003, también lo es que el incremento de tales años anteriores repercute desde el momento de su ingreso laboral, toda vez que el aumento de cada anualidad repercute en la base salarial de todos los años siguientes.

La Sala decide, previas las siguientes

---

<sup>6</sup> Folio 312 a 320.



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

## 2. Consideraciones

### 2.1. El problema jurídico

Se circunscribe a resolver, nuevamente, el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 11 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en razón a que mediante la sentencia dictada dentro de la A.C. 11001-03-15-000-2019-03894-00 del 20 de noviembre de 2019, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se consideró que se incurrió en vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, en particular, el debido proceso, al haber declarado la prescripción de los derechos que esta deprecaba en sede judicial.

Así las cosas, se deberá analizar (i) si la señora Ucros Rosales tiene derecho al reconocimiento del reajuste de su asignación básica y de sus prestaciones sociales, con base en el incremento salarial tardío que se ordenó para los años 2001, 2003 y 2004; (ii) en caso afirmativo, determinar la incidencia del Decreto 000504 de 2010 frente a la extinción del derecho y, finalmente, (iii) determinar si la Contraloría del departamento del Atlántico y el ente territorial deben responder solidariamente por la condena.

### 2.2. Marco normativo

#### 2.2.1. Acerca del incremento salarial

La Constitución Política, en su artículo 150 confiere al Congreso de la República la facultad de hacer las leyes, y precisa que por medio de ellas, puede ejercer diferentes funciones, entre ellas, la de dictar normas generales en las que se señalen los objetivos y criterios a los que se debe sujetar el Gobierno nacional, entre otros, para efecto de «fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la fuerza



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

pública»<sup>7</sup>.

En desarrollo de tal competencia, el legislador profirió la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992 y, en ella, demarcó las normas, objetivos y criterios que debía observar el Gobierno nacional para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, los miembros del Congreso, los integrantes de las Fuerzas Militares y las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales, en los siguientes términos:

- a. El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- b. El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c. La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d. La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e. La utilización eficiente del recurso humano;
- f. La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- g. La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;
- h. La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- i. La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j. El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

(...)

Ahora bien, en el nivel departamental, las competencias para determinar la estructura, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo están asignadas a las Asambleas, tal como lo prescribe el numeral 7 del artículo 300 constitucional, y

<sup>7</sup> Constitución Política, artículo 150, numeral 19, literal e).

362.



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

está en cabeza del gobernador, entre otras, la atribución de «Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y **fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas**[...]».

Vale resaltar, además, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, dentro de los principios laborales garantizados a los trabajadores está el de recibir una remuneración mínima vital y móvil, es decir que el salario, a voces de la Corte Constitucional, «presupone [el] derecho a mantener el poder adquisitivo del mismo»<sup>8</sup> y pese a que ello no constituye un derecho absoluto, «la movilidad del salario no puede ser entendida, para que sea efectiva (art. 2 CP), sino en un sentido real para responder a las variaciones de los factores de los cuales depende su capacidad adquisitiva»<sup>9</sup>.

### 2.2.2. De la prescripción de derechos laborales

El artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determina que, durante la audiencia inicial, el juez decidirá sobre las excepciones previas allí enunciadas, entre ellas, la de prescripción extintiva; en similares términos, el artículo 187 *ibidem*, al referirse a los asuntos que se deben tratar dentro de la sentencia, hace alusión a las excepciones de fondo propuestas y «cualquiera otra que el fallador encuentre probada», de manera que lo allí dispuesto constituye un imperativo para el operador judicial, a fin de que decida, en particular, frente a la extinción del derecho deprecado.

Ahora bien, en materia de prescripción de derechos laborales, el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 prevé el término de tres años desde que la obligación se hace exigible, así:

Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1064-01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

<sup>9</sup> *Ibidem*.



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

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.

La disposición anterior fue reglamentada por el Decreto 1848 de 1969, en cuyo artículo 102, dispuso:

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.

En similares términos, el Código de Procedimiento Laboral, en su artículo 151, establece igual término prescriptivo, de la siguiente manera:

**"Artículo 151. -Prescripción.** Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual."

La cita de las tres normas anteriores tiene justificación en el hecho de que las dos primeras de ellas establecen que el término prescriptivo se predica respecto de las reclamaciones de las prestaciones o derechos que derivan de lo dispuesto en ellas, y, en forma precisa, ninguno de los aludidos decretos consagran como tal, el derecho al salario o al reajuste salarial.

No obstante lo anterior, la última norma en cita, es decir, el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, pese a que hace parte del estatuto procesal del trabajo que rige a los particulares y trabajadores oficiales, consagra **en forma generalizada** el fenómeno prescriptivo respecto de derechos que deriven de **leyes sociales**, como es el caso del salario o reajustes salariales y, por ende, tiene aplicabilidad para resolver esta controversia, como en otras ocasiones lo ha



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

considerado esta Corporación<sup>10</sup>:

La razón de aplicar esta disposición normativa y no el término prescriptivo consagrado en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969<sup>11</sup>, previamente citados, consiste en que tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990.

En todo caso, la Sala debe precisar que todas las disposiciones anteriores, en el fondo, no contienen una consagración distinta al término de tres años, para que se extingan las obligaciones de orden laboral, los cuales deben contabilizarse desde el momento en que estas se hacen exigibles; además, la Corte Constitucional ha manifestado que la consagración de un término especial para que prescriban los derechos laborales, no afecta las garantías de los trabajadores, ni mucho menos desconoce el temor que surge en estos, para cuestionar las decisiones de su empleador, así lo ha considerado:

5.2. En efecto, en la presente demanda el actor cuestiona el régimen de prescripción señalado por cuanto supuestamente **"...desconoce la realidad, sanciona el temor de los trabajadores y premia a los empleadores incumplidos"**, y porque el plazo establecido para dicha prescripción llegada la terminación del contrato de trabajo "hace imposible que el trabajador obtenga el ajuste final de todos los salarios debidos". Al respecto la Sentencia C-072 de 1994 afirma lo siguiente:

[...]

(iii) **No se lesiona al trabajador por el hecho de que la ley fije términos para el ejercicio de la acción laboral. El derecho de los trabajadores se respeta, simplemente se limita el ejercicio de la acción, y se le da un término razonable para ello.** El núcleo esencial del derecho al trabajo no sólo está incólume, sino protegido, ya que **la prescripción de corto plazo, en estos eventos, busca mayor prontitud en el ejercicio de la acción**, dada la supremacía del derecho fundamental, el cual comporta la exigencia de acción y protección oportunas. Así, pues, el legislador no hizo cosa distinta a hacer oportuna la acción; de ahí que lo que, en estricto sentido, **prescribe es la**

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de agosto de 2016, radicación: 08001 23 31 000 2011 00628 01, número interno: 0528-14, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>11</sup> Normas aplicadas para efecto de prescripción, entre otras en sentencias de 21 de noviembre de 2013, Consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez (E), radicación número: 08001-23-31-000-2011-00254-01(0800-13) y de 17 de abril de 2013, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicación número: 08001-23-31-000-2007-00210-01(2664-11).



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

**viabilidad de una acción concreta derivada de la relación laboral, pero nunca el derecho-deber del trabajo.**

(iv) La finalidad de la prescripción es adecuar a la realidad el sentido mismo de la oportunidad, con lo cual logra que no se desvanezca el principio de la inmediatez, que, obviamente, favorece al trabajador, por ser la parte más necesitada en la relación laboral

(v) Es acertado el racionamiento del legislador ya que, por unanimidad doctrinal -y también por elementales principios de conveniencia- lo justo jamás puede ser inoportuno, puesto que al ser una perfección social, siempre será adecuado a las circunstancias determinadas por el tiempo, como factor en el que opera lo jurídico.

(vi) Las prescripciones de corto plazo buscan también la seguridad jurídica, que al ser de interés general, es prevalente (art. 1o. superior). Y hacen posible la vigencia de un orden justo (art. 2o. superior), el cual no puede ser jamás legitimador de lo que atente contra la seguridad jurídica, como sería el caso de no fijar pautas de oportunidad de la acción concreta derivada del derecho substancial.

(vii) Las normas acusadas, lejos de atentar contra la dignidad del trabajador, se caracterizan por establecer una seguridad jurídica, por razones de beneficio mutuo de los extremos de la relación laboral, que se ven en situación de inmediatez y prontitud, razón por la cual una prescripción de largo plazo dificultaría a patronos y a trabajadores la tenencia o conservación de pruebas que faciliten su demostración en el juicio. Es por ello que **la prescripción de tres años de la acción laboral es proporcionada con las necesidades, y por tanto no es contraria a la igualdad**, ya que ésta consiste en una equivalencia proporcional, y no en una homologación jurídica absoluta de materias diversas, lo cual sería, a todas luces, un absurdo.

(viii) Las normas acusadas son en beneficio directo del trabajador, pues buscan la seguridad en la vida jurídica. **Se le brinda a aquella oportunidad para reclamar el derecho que le ha sido concedido, pero ponen a dicha oportunidad un límite temporal, determinado por la inmediatez que emana de la relación laboral.** Después de ese lapso, no hay un verdadero interés en el reclamo, puesto que no ha manifestado su pretensión dentro de un tiempo prudente para exteriorizar su razón jurídica. (Resalta la Sala).

Además, la Corte Constitucional en materia de renuncia a la prescripción, por parte de autoridades públicas ha sostenido<sup>12</sup>:

Así, mientras las normas demandadas del Código Civil y del Código General del Proceso tienen por finalidad amparar la autonomía de la voluntad privada y permitir la libre disposición de los sujetos para permitirles hacer valer o renunciar a la prescripción, **la norma del CPACA tiene una finalidad diferente, de interés general, que consiste en el amparo del patrimonio público, cuya protección también goza de respaldo constitucional, al tratarse de un interés colectivo y su protección, un**

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-091 de 2018.



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

**principio constitucional<sup>13</sup>**. Igualmente, ya que la renuncia a la prescripción es un acto dispositivo, **el ordenamiento jurídico exige que quien pretende renunciar disponga de capacidad para ello**, algo de lo que gozan en principio quienes acuden a la Jurisdicción Ordinaria<sup>14</sup>, **mientras en la materia no es predicable la autonomía de la voluntad de las entidades públicas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>15</sup>**, ya que ante ésta, existen una serie de limitaciones a la disposición de los recursos públicos, tales como las autorizaciones previas para allanarse a las pretensiones de la demanda<sup>16</sup>. De esta manera es posible sostener que el reconocimiento oficioso de la prescripción, por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es una norma de derecho público, característica propia del Contencioso Administrativo, que persigue finalidades de interés general<sup>17</sup> y hace parte de otra serie de normas propias del Derecho Administrativo, que lo hacen especial, frente al derecho privado, tales como la invalidez de la confesión de los representantes de las entidades públicas<sup>18</sup> y las condiciones especiales para la validez de la conciliación de las entidades públicas<sup>19</sup>. (Negrilla fuera de texto)

<sup>13</sup> Cita propia del texto transcrito: «La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la solidaridad legal establecida en el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, entre el representante legal de la entidad y el contratista, al considerar que "Ha dado, pues, el Legislador, vigencia al principio de protección de los recursos presupuestales de la Nación; ha cumplido con el deber de velar por la intangibilidad de los recursos públicos; ha propendido por la estricta observancia de la moralidad administrativa y ha dado pleno cumplimiento al mandato contemplado en el artículo 133 de la Carta Política pues, ciertamente, la justicia y el bien común requieren de herramientas que aseguren una mayor eficacia en la defensa del interés colectivo representado en los recursos del patrimonio público": Corte Constitucional, sentencia C-088/00.»

<sup>14</sup> Cita propia del texto transcrito: «No puede renunciar la prescripción sino el que puede enajenar": artículo 2515 del Código Civil.»

<sup>15</sup> Cita propia del texto transcrito: «Si bien es cierto que ante la Jurisdicción Ordinaria es posible renunciar a la prescripción "No ocurre lo mismo en el procedimiento contencioso administrativo; en éste se debaten asuntos que desbordan la órbita del derecho subjetivo particular de libre disposición de las partes, para tratar asuntos de interés general que conciernen al patrimonio estatal. No se puede aceptar la renuncia tácita a una excepción, porque dicha renuncia implica en la práctica, la cesión de un derecho del cual no se puede disponer": Consejo de Estado, Sección 2, Sub. A, sentencia del 24 de febrero de 2005, rad. 66001-23-31-000-2001-00855-01(2866-03).»

<sup>16</sup> Cita propia del texto transcrito: «Allanamiento a la demanda y transacción. Cuando la pretensión comprenda aspectos que por su naturaleza son conciliables, para allanarse a la demanda la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional y las demás entidades públicas requerirán previa autorización expresa y escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde o de la autoridad que las represente o a cuyo Despacho estén vinculadas o adscritas. En los casos de órganos u organismos autónomos e independientes, tal autorización deberá expedirla el servidor de mayor jerarquía en la entidad": inciso 1 del artículo 176 del CPACA.»

<sup>17</sup> Cita propia del texto transcrito: «La declaratoria oficiosa de la prescripción encuentra fundamento en tanto la entidad pública no puede, por principio, renunciar a sus derechos. Debe recordarse que los derechos renunciables son solo aquellos que comprometen el interés particular": Consejo de Estado, Sección 2, sentencia del 27 de enero de 2000, rad. 465-99.»

<sup>18</sup> Cita propia del texto transcrito: «El artículo 217 del CPACA dispone: "Declaración de representantes de las entidades públicas. No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas. Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El Juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes".»

<sup>19</sup> Cita propia del texto transcrito «En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia. En primer lugar, con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

### 2.2.3. Sobre las competencias de las entidades territoriales y las contralorías

Ahora bien, en torno a los atributos propios de las contralorías territoriales, el artículo 272 de la Constitución Política establece:

**Artículo 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

(...)

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas **dotadas de autonomía administrativa y presupuestal**. (Se resalta).

No obstante, el artículo 3 de la Ley 1416 de 2010 «por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal», en lo que respecta al pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier forma de resolución de conflictos a cargo de las Contralorías territoriales, determinó lo siguiente:

**Artículo 3.-** En desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, las entidades territoriales correspondientes, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las Contralorías, sin que esto afecte el límite de gastos del funcionamiento en la respectiva Contraloría Territorial.

Sin embargo, la norma en cita fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-643 de 2012, en la que consideró:

La regla incorporada en la disposición demandada tiene un claro efecto de disminución del nivel de fuerza de la restricción presupuestal de las contralorías territoriales, pues supone que estas queden a la espera de que sus costos,

---

*Estado, la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente. ¶ En segundo lugar, la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo. ¶ En tercer lugar, la conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución”: Corte Constitucional, sentencia C-1195/01.»*

BGS.



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

derivados de las contingencias de que trata la norma, sean cubiertos por un tercero (ente territorial) y, por ende, con el leve compromiso de emplear poco o ningún esfuerzo en la defensa de sus intereses. Lo anterior, indiscutiblemente, propicia el aumento de los costos de la administración territorial.

(...)

Por último, la Corte encuentra que la disposición acusada desconoce abiertamente la autonomía territorial, como quiera que asignar a las entidades territoriales el pago de las condenas, conciliaciones e indemnizaciones de las respectivas contralorías propicia el incremento de los costos de la administración territorial, que no depende de la decisión tomada en materia presupuestal por las autoridades y órganos locales, en desarrollo de las atribuciones que les confieren los artículos 287, 300, 305, 313 y 315 de la Constitución Política.

La autonomía de las entidades territoriales resulta lesionada toda vez que, de continuar vigente la norma bajo estudio, estas deberán asumir el pago que resulte de las conciliaciones, condenas o indemnizaciones generadas por la Contraloría respectiva. Es evidente que la ley interviene de manera directa en el autogobierno y autoadministración que la Constitución reconoce como uno de los atributos que configuran la autonomía territorial, en detrimento de su propia política presupuestal y la debida atención de los servicios, programas, proyectos y prioridades de cada ente territorial.

### **2.3. Hechos probados**

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

#### **2.3.1. Respecto a la relación laboral de la demandante**

El 10 de febrero de 2004<sup>20</sup>, la Contraloría del departamento del Atlántico expidió la Resolución 00080, mediante la cual nombró a la señora Ucros Rosales en el cargo de subdirector financiero, código 082, grado 03, del cual tomó posesión el 16 de febrero de 2004.

El 15 de diciembre de 2011<sup>21</sup>, la secretaria general y la asesora de la Secretaría General – Talento Humano de la Contraloría del departamento del Atlántico emitió

<sup>20</sup> Según certificación expedida por la secretaria general y la asesora de la Secretaría General – Talento Humano de la Contraloría del departamento del Atlántico, visible en folios 76 a 79.

<sup>21</sup> Folios 76 a 79.



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

certificación en que consta la asignación salarial y los incrementos realizados a esta, respecto del empleo desempeñado por la demandante, así:

Mediante Resolución 000040 de diciembre 29 de 2004, por la cual se adopta la ordenanza 000010 del 15 de diciembre de 2004, de la Honorable Asamblea Departamental y se fija la asignación civil para la vigencia fiscal de 2005, su sueldo a partir del 1 de enero es de \$1.685.400 y \$280.900 de Gastos de Representación, en el cargo de Subdirector Financiero Nivel Directivo, Código 082, Grado 03, en la Subdirección Financiera.

[...]

Mediante Resolución Reglamentaria 000008 de enero 25 de 2006, por la cual se adoptan las Ordenanzas 000003 y 000004 de enero 2006, de la Honorable Asamblea Departamental y se fija la asignación civil para la vigencia fiscal de 2006, en el cargo de subdirector Administrativo, Nivel Administrativo, Nivel Directivo, código 068, grado 03, con sueldo mensual de \$1.769.670 y Gastos de Representación por \$286.000 en la Subdirección Administrativa y Financiera.

[...]

Mediante Resolución Reglamentaria 000005 de enero 9 de 2007, por la cual se adoptan (sic) la Ordenanza 000027, de la Honorable Asamblea Departamental y se fija la asignación civil para la vigencia fiscal de 2007, en el cargo de subdirector Administrativo y Financiero, Nivel Directivo, código 068, grado 03, con sueldo mensual de \$1.840.000 y Gastos de Representación por \$285.000.

[...]

Mediante Resolución Reglamentaria 000057 del 11 de diciembre 2008, por medio de la cual se adopta la Ordenanza 000044 del 10 de diciembre de 2008, de la Asamblea Departamental y se fija la asignación civil para la vigencia fiscal de 2008, en el cargo de Sub-Director Administrativo, Código 068, Grado 03, Nivel Directivo, con asignación mensual de \$1.944.696 y Gastos de representación \$311.786 con retroactividad.

[...]

Mediante Resolución Reglamentaria 000008 de enero 25 de 2006, por la cual se adoptan las Ordenanzas 000003 y 000004 de enero 2006, de la Honorable Asamblea Departamental y se fija la asignación civil para la vigencia fiscal de 2006, en el cargo de subdirector Administrativo, Nivel Administrativo, Nivel Directivo, código 068, grado 03, con sueldo mensual de \$1.769.670 y Gastos de Representación por \$286.000 en la Subdirección Administrativa y Financiera.

[...]

Mediante Resolución Reglamentaria 000025 del 16 de abril 2009, por medio de la cual se adopta la ordenanza 000054 del 13 de abril de 2009, de la asamblea Departamental y se fija la asignación civil para la vigencia fiscal de 2009, en el cargo de Sub-Director Administrativo, Código 068, Grado 03, Nivel Directivo, con asignación mensual de \$2.093.854 y Gastos de representación \$335.700 con retroactividad.

[...]



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

Mediante Resolución Reglamentaria 000022 del 10 de agosto de 2010, por medio de la cual se adopta la ordenanza 00094 del 04 de agosto de 2010 de la Honorable Asamblea Departamental y se fija (sic) la asignación civil para la vigencia fiscal de 2010 en el cargo de Sub-Director Administrativo, Código 068, Grado 03, Nivel Directivo, con asignación de \$2.177.608. Y Gastos de Representación \$349.128 con retroactividad.

[...]

Mediante Resolución Reglamentaria 000014 del 4 de mayo de 2011, por medio de la cual se adopta la ordenanza 000116 del 15 de abril de 2011 de la Honorable Asamblea Departamental se fija (sic) la asignación civil para la vigencia fiscal de 2011, en el cargo de Sub-Director Administrativo y Financiero, Código 068, Grado 03, Nivel Directivo, con asignación de \$2.606.834.

### **2.3.2. En relación con el reajuste salarial pretendido**

El 2 de octubre de 2009<sup>22</sup>, el gobernador del departamento del Atlántico libró oficio al presidente de la Asamblea, mediante el cual radicó el proyecto de ordenanza mediante el cual se autoriza a ese funcionario para suscribir el programa de saneamiento fiscal y financiero.

El 22 de diciembre de 2009<sup>23</sup>, la Asamblea del departamento del Atlántico expidió la Ordenanza 000077, a través de la cual autorizó al gobernador para suscribir un programa de saneamiento fiscal y financiero «que cubra la Entidad Territorial, la Contraloría y la Asamblea y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma [...]»

El 30 de diciembre de 2009<sup>24</sup>, el gobernador del Atlántico suscribió el programa de saneamiento fiscal y financiero del departamento del Atlántico, en cuyas consideraciones expresó, entre otras, las siguientes:

a. Pasivo real de la Contraloría Departamental por concepto de incremento salarial pendiente desde el año 2001 y otras obligaciones estimadas en \$6.500 millones: La Contraloría Departamental ha sufrido una crisis presupuestal que ha llevado a incumplir los incrementos salariales y los correspondientes aportes pensionales y de eps de los años 2001 a 2009. Esta situación ha generado procesos por demandas laborales y pensionales que reflejarán la imposibilidad para cumplir con los límites

---

<sup>22</sup> Folios 62 a 67.

<sup>23</sup> Folios 34 y 35.

<sup>24</sup> Folios 40 a 45.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

de gasto que establece la Ley 617 de 2000 y la Ley 1151 de 2007, afectando la posibilidad de endeudamiento del Departamento del Atlántico como herramienta para financiar algunos componentes del Plan de Desarrollo.

El 3 de febrero de 2010<sup>25</sup>, el contralor del departamento dirigió un oficio con destino a la subsecretaria de talento humano de ese ente territorial, en el que le expuso lo siguiente en torno al pago de los incrementos salariales de ese ente de control:

Bajo ese precepto Constitucional<sup>26</sup> y las premisas de la ley 4<sup>a</sup> de 1992 y sentencias como las que a continuación se citan: C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-1017 de 2003, los empleados de la Contraloría del Departamento del Atlántico, han venido reclamando a este ente de control el pago y reajuste a sus salarios, teniendo en cuenta lo siguiente:

**Para el año 2001, la Contraloría del Departamento no reajustó los salarios a los empleados vinculados a la planta de personal sin embargo, en agosto de ese mismo año, este Órgano de Control llevó a cabo un proceso de reestructuración lo cual trajo como consecuencia el retiro del servicio de muchos funcionarios.**

En vigencia del año 2002, la Honorable Asamblea del Departamento aprobó Ordenanza reconociendo incrementos salariales a los funcionarios de la Contraloría Departamental los cuales (sic) les fueron cancelados en su oportunidad.

Para ese mismo año, la Honorable Asamblea del Departamento aprobó la Ordenanza 00045 de 2001, donde se autorizó un incremento salarial del 8.75%, para funcionarios que habían sido desvinculados; dejando por fuera de este beneficio (Derecho) a los funcionarios que quedaron vinculados después de la reestructuración y que tratan su antigüedad desde el año 2000.

Ante esta situación, y por gestiones que se adelantaron con respecto a los incrementos causados y no reconocidos a los funcionarios de la Contraloría Departamental, la Gobernación del Departamento canceló de sus propios recursos lo concerniente al 8.75% por concepto de ajuste salarial de la vigencia del año 2001 a los funcionarios de la Contraloría, cuyas sumas fueron canceladas en los meses de noviembre y diciembre de 2003.

**Nuevamente en la vigencia del año 2003, a los funcionarios de la Contraloría del Departamento del Atlántico no se les reconoce ni cancela lo concerniente al incremento salarial autorizado por el gobierno para ese año, como tampoco se les reconoció ni canceló el aumento salarial autorizado por el gobierno para la vigencia del año 2004.**

Como quiera que los funcionarios han venido reclamando sus derechos laborales a través de las acciones pertinentes, la Honorable Asamblea del Departamento del

---

<sup>25</sup> Folios 50 y 51.

<sup>26</sup> Previamente, en ese oficio, se había citado el artículo 53 constitucional.



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

Atlántico, consciente de la responsabilidad que les asiste y por observación que efectuara la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Gobernación del Atlántico, respecto de pasivos derivados de obligaciones reales, se aprobó la Ordenanza No 00077 de diciembre de 2009, con el objeto de efectuar saneamiento fiscal a varios entes entre los que se encuentra la Contraloría del Departamento del Atlántico. (Negrilla fuera de texto).

El 9 de octubre de 2010<sup>27</sup>, el secretario jurídico de la Gobernación del Atlántico envió oficio con destino a la subsecretaría de talento humano, que contiene el concepto relacionado con la viabilidad de reconocer las acreencias laborales a los empleados de la Contraloría.

El 30 de diciembre de 2010<sup>28</sup>, el gobernador del departamento del Atlántico expidió el Decreto 000504, por el cual ordenó reconocer el retroactivo y demás acreencias laborales a los funcionarios y exfuncionarios de la Contraloría departamental, dentro del programa de saneamiento fiscal y por el período comprendido entre los años 2001 y 2010. De las consideraciones del aludido acto, se destacan las siguientes:

Que el 30 de diciembre de 2009, se suscribió el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero del Departamento del Atlántico, el cual tiene por objeto establecer los términos y condiciones bajo los cuales el Departamento del Atlántico ejecutará las acciones, medidas y metas contempladas en el mismo y en los documentos adicionales que se suscriban en virtud de su ejecución, necesarios para sanear los pasivos de la Entidad Territorial, la Contraloría Departamental y de la Asamblea Departamental.

Que el literal a del numeral 1 del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero del Departamento del Atlántico de diciembre 30 de 2009, indica: "...**La Contraloría Departamental ha sufrido una crisis presupuestal que ha llevado a incumplir los incrementos salariales y los correspondientes aportes pensionales y de EPS de los años 2001 a 2009.** Esta situación ha generado procesos por demandas laborales y pensionales que reflejaran la imposibilidad para cumplir con los límites de gastos que establece la Ley 617 de 2000 y la Ley 1151 de 2007..."<sup>29</sup>

En su parte resolutive, el aludido Decreto determinó:

PRIMERO.- Ordénese el Pago de Retroactivo y demás acreencias laborales

<sup>27</sup> Folios 52 a 57.

<sup>28</sup> Folios 36 a 39.

<sup>29</sup> Comillas propias del texto transcrito.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

por concepto de Sueldos, Gastos de Representación, Bonificación por Servicios Prestados, Prima de Servicio, Prima de Navidad, Vacaciones, Prima de vacaciones, cesantías, Horas Extras, a 104 trabajadores y 157 ex trabajadores del Ente de Control departamental, durante el período comprendido entre el 2001-2010.

El 9 de marzo de 2011<sup>30</sup>, el secretario jurídico de la Gobernación del Atlántico, libró oficio a la subsecretaría de talento humano, en el cual rindió concepto acerca de diferentes aspectos relacionados con el reconocimiento de los retroactivos de los reajustes salariales, entre ellos, la factibilidad de hacer aportes al FOSYGA y a salud sobre las sumas adeudadas y, en torno a la prescripción, se indicó:

De entenderse lo anterior a que el fenómeno jurídico de la prescripción opera en todos los caso (sic) sin excepción, **no sobre el derecho a solicitar el reajuste, el cual persiste por recaer sobre un derecho de tracto sucesivo como lo es el salario, sino sobre la diferencia que resulte de aplicar el incremento sobre el sueldo.**

El monto total del reajuste deberá calcularse desde el momento que ocurrió el desequilibrio u omisión del incremento al salario hasta la fecha del pago efectivo del mismo, pero solo tendrá efectos fiscales desde el momento que se interrumpió la prescripción, incluyendo los tres años anteriores, dependiendo cada caso individualmente considerado.

Hay que recordar que se interrumpe la prescripción con la solo interposición por parte del interesado del escrito solicitando el derecho, pero esta solo operará por una vez y por el mismo término inicial, es decir, tres (3) años. (Resalta la Sala).

El 2 de mayo de 2013<sup>31</sup>, se profirió la Resolución Ordenanza 0000398 y el 3 de mayo siguiente, la Resolución Reglamentaria 00015<sup>32</sup>, por las cuales se estableció la nivelación salarial, entre otros, para el cargo de subdirector administrativo, código 068, grado 03, al cual se le fijó una asignación mensual de \$3.435.000. De los considerandos de esta última decisión, se pueden extractar los siguientes:

Que durante los años 2001, 2003 y 2004 a los funcionarios de la CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO no les fueron aplicados los incrementos salariales autorizados por ley, generándose una serie de acreencias, las cuales han venido siendo reclamadas mediante demandas instauradas en contra del ente de

---

<sup>30</sup> Folios 58 a 61.

<sup>31</sup> Folios 227 a 240.

<sup>32</sup> Folios 241 a 250.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

control y del DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, en calidad de garante, cursando actualmente 44 en los despachos judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa de Barranquilla, de las cuales, 17 ya cuentan con sentencia de segunda instancia en firme y 3, con fallo de primera instancia apelado.

Que las mencionadas sentencias condenan, tanto a la CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO como al DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, a nivelar los salarios de los funcionarios de la Contraloría, **aplicándole el derecho en forma específica a cada demandante** y no a todo el personal que registra la planta de cargos.

[...]

Que dentro de los compromisos adquiridos mediante el Convenio de Desempeño del programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, celebrado entre el Departamento del Atlántico y la CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, por disposición de la Ordenanza 00077 de 2009, se encuentra incluido el pago del pasivo real de la Contraloría por concepto de incremento salarial pendiente.

Que **antes de adoptar la nueva planta de cargos de la CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO**, la distribución de los cargos en la nueva estructura organizacional, adoptar su escala salarial y el manual de funciones, **se hace necesario aplicar a todos los empleos de la planta de personal actual, la nivelación de los salarios**, conforme al cargo, nivel, grado del empleo, a efectos que pueda determinarse el valor total del pasivo laboral de la Contraloría, para su remisión al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, en los términos previstos en el Convenio de Desempeño.

Que en el ítem 10.1 del Análisis Financiero de los mencionados Estudios Técnicos Previos, se estableció que "conforme al propósito de la presente Reorganización Administrativa de la Contraloría General del Departamento del Atlántico, consistente en modernizar su estructura organizacional para poder ajustar su tamaño acorde con su misión institucional, a la luz del Plan Estratégico 2012-2015 y con las limitaciones presupuestales, se determinó que debe ponerse fin a la problemática laboral surgida por incumplir con los incrementos salariales durante los años 2001, 2003 y 2004, realizando los aumentos salariales omitidos, de manera que se trunque el continuo incremento de esos pasivos laborales, para lo cual fue necesario realizar un cálculo actuarial de los salarios; es decir traerlos a valor presente, según "el deber ser" o lo justo que deberían estar devengando los empleados"

[...]

Que conforme a lo autorizado por la Asamblea Departamental del Atlántico, es pertinente y oportuno proceder a establecer la nivelación salarial de los cargos de la actual planta de cargos de la CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO y **calcular el monto de las obligaciones existentes a favor de los funcionarios que vienen vinculados desde antes de la entrada en vigencia de la Ordenanza 00077 de 2009** y las extensiones igualitarias que correspondan al cargo que han desempeñado, a fin de que sean incluidos en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero del Departamento del Atlántico. (Se resalta).

En la parte resolutive de la anterior resolución, **además de establecer las nuevas asignaciones salariales de los empleos**, respecto de las diferencias salariales



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

retroactivas producto del programa de saneamiento fiscal y financiero, en el artículo segundo se determinó «la dependencia responsable del Talento Humano de la CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, deberá proyectar y liquidar los valores que resulten a favor de cada empleado, conforme a la nivelación establecida mediante el presente acto administrativo, para la remisión y pago de retroactivo una vez que el Comité de Seguimiento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero del Departamento del Atlántico avale la acreencia reportada».

El 2 de mayo de 2013<sup>33</sup>, rindieron testimonio ante el tribunal de instancia, los señores Rafael Gustavo Romero Navarro y William Herrera Gómez, quienes afirmaron que estuvieron presentes en la reunión convocada por el contralor departamental del Atlántico y dan cuenta de que al referirse a los empleados que se beneficiarían de los pagos retroactivos por concepto de reajustes salariales, estaba la demandante. Valga aclarar que al expediente también se aportaron declaraciones extraproceso<sup>34</sup> rendidas por diferentes servidores del ente de control y que refieren igual versión<sup>35</sup>.

#### **2.3.4. En torno a la reclamación en sede administrativa**

El 23 de diciembre de 2010<sup>36</sup>, la señora Ana Josefina Ucros Rosales dirigió petición ante el gobernador del departamento del Atlántico y ante el contralor de ese ente territorial, orientada a que se reconocieran a su favor los reajustes salariales de los años 2001, 2003 y 2004, con el fin de que se realizaran las correcciones de rigor, al salario de los años subsiguientes y hasta cuando el pago se realizara en su totalidad.

---

<sup>33</sup> Folios 209 a 212.

<sup>34</sup> Folios 45 a 49.

<sup>35</sup> Los declarantes extra proceso fueron: Rocío del Carmen Fontalvo Carrillo, Saúl Enrique Pérez Herrera y Josefina Díazgranados Suárez.

<sup>36</sup> Folios 31 y 32.



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

El 12 de enero de 2011<sup>37</sup>, la subsecretaria de Talento Humano de la gobernación del Atlántico dirigió un oficio con destino a la demandante, en respuesta a la anterior solicitud, en la cual expuso lo siguiente:

En atención a su Derecho de Petición de la referencia, relacionado con el reconocimiento y pago del reajuste salarial y algunas acreencias laborales como funcionario que es y/o fue de la Contraloría Departamental del Atlántico, me permito informarle que el Gobierno Departamental expidió el Decreto 000504 del 30 de Diciembre de 2010; por el cual se ordena reconocer el retroactivo y demás acreencias laborales a funcionarios y exfuncionarios de la Contraloría Departamental, en virtud del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero del Departamento del Atlántico durante el periodo comprendido del año 2001 a 2010, razón por la cual, una vez la Contraloría Departamental nos remita las respectivas liquidaciones individuales, estas serán revisadas previamente por la subsecretaria de Talento Humano de la Gobernación y remitidas a la Secretaría de Hacienda Departamental para que se ordene su pago respectivo, el cual estará sujeto a las respectivas apropiaciones presupuestales y al flujo determinado en el programa de saneamiento.

Una vez se produzca el respectivo acto administrativo que reconozca y ordenes (sic) el pago a que tenga derecho se le estará comunicando, a fin de que se notifique el contenido del mismo.

#### **2.4. Caso concreto**

Con el propósito de abordar el estudio del fondo de la controversia, la Sala debe precisar que este pronunciamiento se ceñirá no solo a lo invocado en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, sino a lo dispuesto en el fallo de tutela que dio origen a esta providencia.

Así las cosas, el primer problema jurídico a resolver consiste en determinar si la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago del reajuste salarial y prestacional, producto de la presunta omisión en que incurrió la administración territorial al no realizar los incrementos salariales anuales durante los años 2001, 2003 y 2004, y que se ordenaron posteriormente en virtud del programa de saneamiento fiscal acordado entre el departamento del Atlántico y la Contraloría departamental.

Antes de realizar el análisis del fondo de la *litis*, la Sala debe señalar que según lo

---

<sup>37</sup> Folio 33.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

probado en el expediente, se pudo verificar que la petición orientada al reconocimiento del aludido reajuste con las incidencias en las acreencias laborales de la demandante, fue radicada tanto en el departamento, como en la Contraloría del Atlántico<sup>38</sup>, el primero de los cuales dio una respuesta de trámite<sup>39</sup>, en la cual le manifestó a la señora Ucros Rosales que se haría el pago correspondiente, en la medida en que el ente de control remitiera la liquidación a que hubiera lugar, es decir, no constituye una respuesta de fondo a ser enjuiciable; en cuanto a la petición radicada en la Contraloría, no se allegó al proceso respuesta que se hubiera dado por parte de esa autoridad, motivo por el cual se configuró el acto ficto negativo, producto de su silencio.

Ahora bien, con el propósito de analizar el fondo de la controversia, la Sala debe precisar que el objeto del incremento salarial anual consiste en «resguardar a los trabajadores del negativo impacto que en sus ingresos laborales producen la pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria»<sup>40</sup>. De tal manera que el incremento salarial está destinado a los trabajadores que vienen recibiendo una remuneración determinada, pues, su fin último, consiste en evitar un impacto negativo en su remuneración.

Conviene señalar que en el expediente se demostró que para los años 2001, 2003 y 2004, la Contraloría del Atlántico omitió realizar los reajustes de salario a sus empleados<sup>41</sup> y que estos tan solo fueron ordenados dentro del programa de saneamiento fiscal del departamento del Atlántico, mediante el Decreto 000504 de 2010<sup>42</sup>, en el cual se dispuso el pago retroactivo por los años 2001 a 2010; además, tal como se consideró en la Resolución Reglamentaria 0015 del 2 de mayo de 2013<sup>43</sup> los cálculos orientados a realizar la nivelación salarial aludida, fueron aplicados respecto del personal que «[venía vinculado] desde antes de la

---

<sup>38</sup> Folios 31 y 32.

<sup>39</sup> Folio 33.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-710/99.

<sup>41</sup> Tal como se desprende del oficio suscrito por el contralor del departamento (fls. 50 y 151) y de las consideraciones del Decreto 000504 del 30 de diciembre de 2010 (fls. 36 a 39) y la Resolución Reglamentaria 015 del 3 de mayo de 2013 (fls. 241 a 250).

<sup>42</sup> Folios 115 a 118.

<sup>43</sup> Folios 241 a 250.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

entrada en vigencia de la ordenanza 00077 de 2009», lo que quiere decir que el ajuste salarial de los años 2001, 2003 y 2004, con el consecuente pago de las diferencias -retroactivas- están dirigidas a aquellos vinculados en ese interregno, es decir, entre el año 2001 y el día anterior a la entrada en vigencia de la Ordenanza 0077 de 2009.

Así las cosas, como en el caso bajo análisis se trata de una empleada que se vinculó al ente de control territorial en febrero del año 2004<sup>44</sup>, es forzoso concluir que para el año en que ingresó a laborar, su salario venía desajustado, pues la administración había omitido realizar el incremento anual de los años 2001 y 2003. Además, en el año 2004, en el que empezó a prestar su servicio, la entidad tampoco realizó el ajuste legal y de todo ello surgió un impacto negativo en su ingreso laboral. Con fundamento en lo anterior, se deduce que sí es destinataria del ajuste salarial pretendido, lo que conlleva, igualmente, el reajuste de las prestaciones sociales, en el entendido de que la liquidación de estas se realiza con base en la asignación mensual.

Valga aclarar que esta Subsección<sup>45</sup>, en un caso similar al que se analiza, decidió denegar las pretensiones de la demanda; sin embargo, en esa ocasión la determinación negativa tuvo como fundamento que se trataba de una empleada vinculada **en el año 2011**, es decir, que al momento en que ingresó al servicio, su salario ya venía ajustado. Así se discurrió<sup>46</sup>:

Lo anterior quiere decir que la demandante, **quien tal sólo se vinculó en el año 2011 al ente de control territorial, no vio mermado su ingreso**, pues, en la fecha de su vinculación la remuneración que le fue asignada, es la que se había contemplado en la Ordenanza 0000116 de 15 de abril de 2011<sup>47</sup>, para el empleo en el que fue nombrada y del que tomó posesión el 11 de mayo de ese año.

---

<sup>44</sup> Ingresó a laborar el 16 de febrero de 2004, según nombramiento realizado mediante Resolución 000080 del 10 de febrero de ese año.

<sup>45</sup> Con ponencia de quien hoy también actúa como ponente.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 8 de febrero de 2018, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, radicación: 08001 23 33 000 2014 00408-01, número interno: 0335-16.

<sup>47</sup> Cita propia del texto transcrito; «Es decir, la suma de \$6.202.676, de acuerdo con la certificación de folios 126 a 128».



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

[...] Adicionalmente, debe señalarse que en la demanda la accionante afirmó que los incrementos salariales fueron ordenados dentro del programa de saneamiento fiscal mediante el Decreto 000504 de 2010 y en él se dispuso el pago retroactivo por los años 2001 a 2010; **lo que quiere decir que ese retroactivo tampoco la cobijaba en cuanto su vinculación se produjo en el año 2011, por lo que, entiende la Sala, su asignación salarial en ese año ya estaba ajustada.** (Se resalta).

No obstante lo anterior, y tal como se analizó en forma precedente, la situación de la aquí demandante difiere de la resuelta en la providencia reseñada, comoquiera que, en su caso, su vinculación se produjo en el interregno en el cual se concretó el desajuste salarial y, por ende, sí es beneficiaria del incremento salarial que la Contraloría del departamento del Atlántico dejó de realizar durante los años 2001, 2003 y 2004.

Ahora bien, en torno al fenómeno extintivo del derecho, la Sala debe señalar que, en principio, el reajuste debió reclamarse dentro de los tres años siguientes al momento en que se hizo exigible, es decir, que como el último de los incrementos dejados de realizar correspondió al año 2004, la reclamación al respecto se ha debido formular, a más tardar, en el año 2007.

No obstante lo anterior, como la administración territorial, siendo consciente de su obligación de ajustar los salarios, pues venían mermados ante la omisión de reajuste en las vigencias de 2001, 2003 y 2004, decidió reconocer tardíamente el incremento correspondiente, lo que se hizo a través del Decreto 000504 de 2010, se debe concluir que esta decisión, sumada a las gestiones previas que realizó la entidad, orientadas a obtener los recursos para lograr ese reajuste<sup>48</sup>, habilitaban a los beneficiarios a reclamar los reajustes correspondientes, con las incidencias que estos tuvieran no solo en las prestaciones, sino en la modificación de la base salarial de los años subsiguientes, interpretación que garantiza el derecho al salario mínimo vital y **móvil**, en cuanto de los reajustes aludidos surge el pago de

---

<sup>48</sup> El 2 de octubre de 2009 se radicó ante la Asamblea, el proyecto de ordenanza para suscribir el programa de saneamiento fiscal y financiero; el 22 de diciembre de 2009 se expidió la Ordenanza 00077, por la cual se autorizó al gobernador para suscribir el aludido programa y el 30 de diciembre de 2009, finalmente, se suscribió.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

un salario justo que, en realidad, incluye las variaciones que impiden la pérdida de su poder adquisitivo.

Así las cosas, y como la demandante presentó reclamación el 23 de diciembre de 2010, orientada a que se reajustara su asignación salarial básica, con base en los incrementos anuales ordenados tardíamente para 2001, 2003 y 2004, esto es, dentro de los tres años siguientes a la publicación del decreto que reconoció el incremento, se debe entender que es oportuna su reclamación y, por ende, es viable el reconocimiento de este **durante todos los años en que tuvo incidencia**, sin consideración al fenómeno prescriptivo, en el entendido de que con la expedición del decreto en mención; la entidad habría renunciado a su configuración, tal como se aseguró en el fallo de tutela<sup>49</sup>, cuyo cumplimiento se materializa a través de esta providencia.

Así las cosas, la demandante tiene derecho al reajuste salarial y de las acreencias laborales que surgieran como consecuencia de aquel, a partir del año 2001, con las incidencias que el ajuste de esa base salarial tenga en la determinación del salario y prestaciones del año 2002, así como el incremento salarial de los años 2003 y 2004, con el impacto que este genere en la asignación básica y prestaciones sociales de todos los años subsiguientes y hasta cuando se establecieron las nuevas asignaciones salariales, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 000504 de 2010, el Decreto Ordenanza 000398 de 2013 y la Resolución Reglamentaria 00015 del 3 de mayo de 2013.

---

<sup>49</sup> Se transcriben las consideraciones del fallo de tutela que contienen la motivación de la anterior afirmación y el estricto acatamiento de la interpretación que en él se acogió: «3.4.2.1. **La expedición del Decreto 000504 de 2010 configuró un caso de renuncia a la prescripción prevista en el artículo 2514 del CC**, pues la renuncia implica que el obligado acepta la acreencia o reconoce el derecho de forma tácita o expresa, luego de haberse consumado la prescripción, tal y como ocurrió en este caso con la expedición del Decreto 000504 de 2010.

3.4.2.2. Ahora, el efecto de renunciar a la prescripción no es otro que volver a contar el término de prescripción. Así también lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia «la interrupción y la renuncia generan como consecuencia que el lapso prescriptivo empieza a contabilizarse nuevamente, reiniciándose los cómputos». Eso significa que, en este caso, el término de prescripción de tres años se cuenta nuevamente a partir de la publicación del Decreto 000504 de 2010.»



Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

No obstante lo anterior, al momento de realizar el pago, la administración deberá descontar las sumas que ya hubiere pagado a favor de la demandante, por virtud de incrementos anuales por tales períodos.

En todo caso, se precisa que la anterior interpretación obedece al entendimiento que le dio la Sección Cuarta del Consejo de Estado a la renuncia del fenómeno extintivo que, en su sentir, se habría producido por parte de la administración por virtud del Decreto 000504 de 2010.

Finalmente, en lo que respecta a la responsabilidad en el pago de la condena, esta Subsección, en consideración a lo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia C-643 de 2012, mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 3 de la Ley 1410 de 2010, citado en el acápite «marco normativo» que antecede, ha concluido que en caso de decisiones en contra de las Contralorías territoriales, las condenas se deben imponer en contra de estas y no de los departamentos o municipios. Así se ha discurrido<sup>50</sup>:

Con base en lo anterior se concluye que si bien los departamentos, municipios o distritos son quienes financian el funcionamiento de las contralorías territoriales, no son los encargados de asumir con cargo a su presupuesto las condenas que se impongan a las contralorías, debido a que tales entes de control gozan de autonomía administrativa y financiera y además, son las responsables del cumplimiento de las obligaciones laborales del personal a su cargo, y del pago de las sanciones que se deriven por su incumplimiento. Al respecto esta Corporación ya se había pronunciado en decisiones anteriores.<sup>51</sup>

Consecuentes con lo anterior, y pese a que se hubiera vinculado al departamento del Atlántico, pues este es quien tiene personería jurídica para actuar en el proceso, la condena se impondrá con cargo al presupuesto de la Contraloría

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 17 de agosto de 2017, M.P. William Hernández Gómez, radicación: 08001-23-33-000-2012-00429-01, número interno: 2223-14.

<sup>51</sup> Cita propia del texto transcrito: «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D. C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015). Expediente 080012333000201200045 01. Número interno: 0062-2014- demandante: Anthony Rodríguez Villa Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, Contraloría Distrital de Barranquilla».



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

**Tercero.-** Declarar que se configuró el acto ficto negativo, producto del silencio en que incurrió la Contraloría del departamento del Atlántico al no dar respuesta a la petición formulada el 23 de diciembre de 2010, en la cual reclamó el reconocimiento y pago del reajuste salarial correspondiente a los años 2001, 2003 y 2004, con las incidencias en las demás acreencias salariales y en la modificación de la base salarial de los años subsiguientes.

**Cuarto.-** Declarar la nulidad del acto ficto negativo, producto del silencio en que incurrió la administración al no resolver la petición formulada por la señora Ana Josefina Ucros Rosales, el 23 de diciembre de 2010.

**Quinto.-** Como consecuencia de la declaración anterior, y a título de restablecimiento del derecho, ordénase a la Contraloría del departamento del Atlántico reconocer el reajuste salarial dispuesto en el Decreto 000504 de 2010 correspondiente a los años 2001, 2003 y 2004, con las incidencias que este genere sobre las prestaciones sociales y sobre la determinación de la base salarial de los años subsiguientes.

**Sexto.-** Ordénase a la Contraloría del departamento del Atlántico, pagar a favor de la señora Ana Josefina Ucros Rosales, las diferencias salariales y prestaciones producto del reajuste ordenado en el numeral anterior, durante todo el tiempo en que tuvo incidencia y hasta cuando se aplicó la nivelación salarial y se establecieron las nuevas asignaciones salariales, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 000504 de 2010, el Decreto Ordenanzal 000398 de 2013 y la Resolución Reglamentaria 00015 del 3 de mayo de 2013, según lo expuesto en las consideraciones que anteceden.

Al momento de realizar el pago, la Contraloría demandada deberá descontar las sumas que ya hubiere pagado a favor de la demandante, por virtud de incrementos anuales por tales períodos.



---

Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

departamental.

### 3. Conclusión

Con los anteriores argumentos se establece que la demandante sí tiene derecho a las diferencias por ajustes salariales y prestacionales reclamados en la forma y términos descritos en el acápite que antecede, razón suficiente para revocar la sentencia proferida por el *a quo* que declaró la extinción del derecho, en virtud del fenómeno de la prescripción y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

**Primero.- Dar cumplimiento** a la sentencia del 20 de noviembre de 2019, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la A.C. 11001-03-15-000-2019-03894-00, que dejó sin efectos la sentencia del 11 de abril de 2019, proferida, en segunda instancia, por la Subsección A, de la Sección Segunda de esta Corporación, y ordenó proferir un nuevo fallo teniendo en cuenta la renuncia al fenómeno prescriptivo que se habría producido mediante el Decreto 000504 del 30 de diciembre de 2010, expedido por el gobernador del Atlántico.

**Segundo.- Revocar** la sentencia proferida el 11 de abril de 2014 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró la prescripción del derecho a los reajustes salariales y prestacionales reclamados y, en consecuencia, denegó las pretensiones de la demanda formulada por Ana Josefina Ucros Rosales contra el departamento del Atlántico y la Contraloría General de ese ente territorial, de conformidad con lo manifestado en las consideraciones que anteceden. En su lugar se dispone:



---

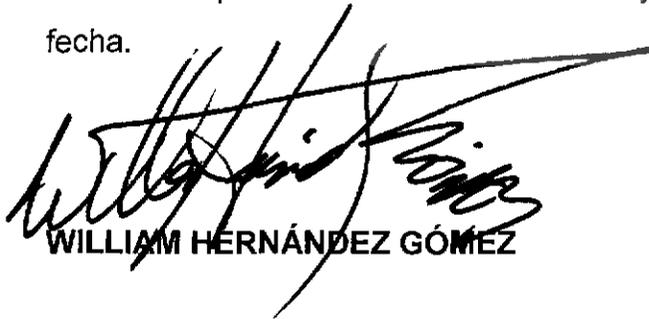
Radicado: 08001 23 31 000 2012 90375 01 (1563-15)  
Demandante: Ana Josefina Ucros Rosales

**Séptimo.-** Ordénase a la Contraloría del departamento del Atlántico que sobre las sumas adeudadas, se realicen los ajustes de valor y se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

**Octavo.-** Devuélvase el expediente al Tribunal de origen

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.



WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ



GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ



RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

DDG

legis

