



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, veintiséis (26) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No.033

Medio de Control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	88-001-33-33-001-2020-00059-01
Demandante	Ella Celina Castro Martínez
Demandado	Dirección Ejecutivo de Administración Judicial – Rama Judicial
Magistrada Ponente	Noemí Carreño Corpus

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandada contra la sentencia No.0090-22 del siete (7) de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de este circuito judicial dentro del proceso iniciado por la señora Ella Celina Castro Martínez en contra de la Dirección Ejecutivo de Administración Judicial – Rama Judicial, que resolvió:

“PRIMERO: DECLARANSE no probadas las excepciones de mérito planteadas por la demandada.

SEGUNDO: DECLÁRASE que ha nacido a la vida jurídica el acto ficto negativo surgido ante la falta de respuesta al recurso de apelación contra la Resolución No. DESAJCAR20- 2474 del 15 de julio de 2020.

TERCERO: DECLÁRASE la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 4159 de fecha 21 de mayo de 2019, 5590 de fecha 13 de septiembre de 2019, DESAJCAR20- 2474 del 15 de julio de 2020; DESAJCAR20-2712 del 28 de octubre de 2020, y del acto ficto negativo surgido ante la falta de respuesta al recurso de apelación contra la Resolución No. DESAJCAR20- 2474 del 15 de julio de 2020, en consecuencia, la demandante no está en la obligación en devolver a la demandada las sumas recibidas en un 8% adicional por sobresueldo de las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y a enero de 2018. (sic)

CUARTO: A título de restablecimiento del derecho, se ORDENA a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial, devolver a la señora Ella Celina Castro Martínez las sumas que se hayan reintegrado a razón de la expedición de los actos que aquí se anulan.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Expídanse copias de esta providencia conforme las previsiones del artículo 115 del Código General del Proceso.

SÉPTIMO: Contra la presente decisión procede el recurso de apelación en los términos del numeral 1º del artículo 247 del CPACA.

OCTAVO: Ejecutoriada la presente providencia, desanótense en los libros correspondientes y archívese el expediente.”

II.- ANTECEDENTES

- DEMANDA¹

La señora Ella Celina Castro Martínez, por intermedio de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó se efectúen las siguientes declaraciones y condenas, las cuales fueron reformadas y aceptadas por el a quo² así:

- PRETENSIONES³

“1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. 4159 del 21 de mayo de 2019, *“Por medio del cual se ordena el reintegro de unos salarios”*, ii) Resolución No. 5590 del 13 de septiembre de 2019, *“Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición”*, y iii) los demás actos administrativos proferidos mediante los cuales se pretenda la devolución o reintegro

¹ Documento 02 del Cdno ppal del E.D.

² Cuaderno ppal – Anexo 10 y 13 del E.D.

³ Documento 02 del Cdno ppal del E.D.

por parte de la suscrita de la suma de \$3.462.347 por concepto del “8% de Sobresueldo” y “Diferencia 8% Sobresueldo” por la prestación de mis servicios en la Isla de San Andrés desde primero de diciembre de 2015 hasta el 30 de junio de 2017, por cuanto vulnera la normatividad en que debería fundarse específicamente los artículos 25, 48 y 53 constitucionales.

2. Que se reintegre y pague, a título de indemnización, cualquier suma que haya sido descontada de la remuneración salarial de mi mandante dentro del proceso de cobro coactivo promovido en su contra, a fin de recaudar la suma de \$3.462.347 por concepto del “8% de Sobresueldo” y la “Diferencia 8% Sobresueldo” y cualquier otra suma proveniente de los citados conceptos.

3. Que disponga la terminación de cualquier proceso de cobro coactivo que por los citados conceptos se haya promovido en mi contra.”

Asimismo, conforme la reforma⁴ de la demanda indica como pretensiones:

“1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. 4159 del 21 de mayo de 2019, “Por medio del cual se ordena el reintegro de unos salarios”, ii) Resolución No. 5590 del 13 de septiembre de 2019, “Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición”, y iii) los demás actos administrativos proferidos mediante los cuales se pretenda la devolución o reintegro por parte de la suscrita de la suma de \$3.462.347 por concepto del “8% de Sobresueldo” y “Diferencia 8% Sobresueldo” por la prestación de mis servicios en la Isla de San Andrés desde primero de diciembre de 2015 hasta el 30 de junio de 2017, por cuanto vulnera la normativa en que debería fundarse específicamente los artículos 25,48 y 53 constitucionales.

2. Que se reintegre y pague, a título de indemnización, cualquier suma que haya sido descontada de la remuneración salarial de mi mandante dentro del proceso de cobro coactivo promovido en su contra, a fin de recaudar la suma de \$3.462.347 por concepto del “8% de Sobresueldo” y “Diferencia 8% Sobresueldo” y cualquier otra suma proveniente de los citados conceptos.

⁴ Documento 10. Del cuaderno ppal de la demanda del E.D.

3. *Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. DESAJCAR20-2474 del 15 de julio de 2020, “por medio de la cual se ordena un reintegro de salario”; ii) Resolución No. DESAJCAR20-2712 del 28 de octubre de 2020, “por medio del cual se resuelve recurso de reposición en subsidio apelación”; iii) el acto ficto o presunto generado por el silencio administrativo negativo respecto del recurso de apelación en contra de la Resolución No. DESAJCAR20-2474 del 15 de julio de 2020.*

4. *Que disponga la terminación de cualquier proceso de cobro coactivo que por los citados conceptos se haya promovido en mi contra.”*

- **HECHOS**

La parte demandante fundamenta sus pretensiones en los hechos que a continuación se sintetizan así:

Inicia manifestando que la señora Ella Celina Castro Martínez prestó sus servicios laborales en el cargo de Coordinadora Administrativa de Servicios Judiciales – Profesional Grado 20, desde el 1 de diciembre de 2015 hasta la fecha de la presentación de la demanda inclusive.

Sostiene que los servicios prestados por la demandante, han sido en beneficio de la Rama Judicial, a través de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o las Direcciones Seccionales, conforme ha sido asignado en distintos periodos de la relación laboral, por lo cual, desde el 02 de diciembre de 2015 hasta el 30 de junio de 2017, de manera continua e ininterrumpida, le fue cancelada una asignación básica denominada “8% Sobresueldo”, sin embargo, sin explicación alguna, la entidad demandada, en calidad de empleadora dejó de pagar la citada suma desde el 01 de julio de 2017.

Indica que el día 21 de marzo de 2019, la señora Castro Martínez, fue notificada del oficio No. DEAJRH 19-1375 del 4 de marzo de 2019, por la cual le informa, entre otras cosas, que teniendo en cuenta que el ingreso de la demandante fue posterior

a la expedición del Decreto 57 de 1993, es acogida a dicha norma, por tanto, no tiene derecho al 8% adicional sobre la asignación salarial.

Agrega que el día 27 de junio de 2019, la señora Ella Celina fue notificada de la Resolución 4159 de 21 de mayo de 2019, *“Por medio de la cual se ordena el reintegro de unos salarios”*, acto administrativo que ordenó entre otras cosas que: *“ARTÍCULO 1º.: ORDÉNESE a la señora ELLA CECILIA CASTRO MARTÍNEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.123.620.555 el reintegro de la suma de TRES MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$3.462.347), suma que deberá consignar en la cuenta corriente No. No. 05000024-9 del Banco Popular, a nombre de DTN fondos Comunes, Número Rentístico 270108 ingreso Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.”*

Expresa que el 21 de julio del año 2019, la demandante presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 4159, la cual fue resuelta por resolución No. 5590 de 13 de septiembre de 2019, notificada el 18 de octubre de 2019, por la cual se confirmó el acto recurrido y se consideró que desde el 1 de enero de 1993, coexisten en la Rama Judicial dos regímenes salariales y prestacionales.

Posteriormente, la actora recibió oficio No. DEAJGCC20-96 del 14 de enero del año 2020, con asunto: *“Citación notificación Mandamiento de Pago Expediente de cobro Coactivo No.1100107900002018372700”*, la cual, cita a la misma para ser notificada de la decisión.

Explica que los actos administrativos demandados vulneran la normatividad en que deberían fundarse, esto es, los artículos 1, 25, 48 y 53 de la Constitución, y los tratados internacionales adoptados por Colombia que constituyen el bloque de constitucionalidad, por cuanto no tiene sustento constitucional ni legal, dicho proceso de cobro coactivo.

El apoderado de la parte actora explica que la demandante no es ordenadora de gasto, mucho menos tesorera o pagadora de la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de la Administración judicial, por ello, no está llamada a responder, y concluye

manifestando que la conducta de la entidad accionada, constituye una medida regresiva contra los derechos laborales de la actora.

- NORMAS VIOLADAS

Manifiesta que con la expedición del acto administrativo acusado se infringieron las siguientes disposiciones:

Constitución Política: artículos 1, 2, 4, 6, 25, 53, 123 y 299

Ley 6ª de 1945: artículos 12 y 17

Ley 65 de 1946: artículo 1

Ley 48 de 1962

Ley 50 de 1990: artículos 99, 102 y 104

Decreto 2567 de 1946: artículo 1

Decreto 1160 de 1947: artículos 1, 2 y 6

- CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El apoderado judicial de la parte demandante expresa que el actuar de los funcionarios públicos es legítima cuando sirve y promueve los derechos de la comunidad, ello, como consecuencia natural del Estado Social de Derecho, por cuanto las personas quienes prestan servicios a la Administración pública deben poseer un claro concepto de los fines del estado, en este orden, toda acción de un funcionario se desarrolla dentro del marco del respeto y en busca siempre de dichos fines.

Refiere que, en el caso que nos ocupa, se trata de un acto que obliga la devolución de una contraprestación pagada en los años 2013 a 2017, con el argumento de que no fue debido, situación que afecta los principios a la igualdad, proporcionalidad, igualdad de remuneración, irrenunciabilidad, orden público de las normas laborales y progresividad de las garantías laborales y prestacionales, todas ellas protegidas además por el derecho internacional.

Indica que el núcleo del límite de todo poder público es la ruptura de la Carta o la Ley, y la misma está conformada por los fines del estado, los cuales son parámetros dentro de los cuales se debe enmarcar el examen o revisión de los actos acusados por desviación de poder.

Sostiene que el derecho al trabajo es un límite a la potestad discrecional (art. 53 y preámbulo de la C.N.), y al efecto cita jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al tema (C.C. 423-92), agregando que el art. 25 de la Constitución establece que el trabajo es un derecho y una obligación.

Expresa que el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales es de carácter obligatorio, y el aporte al sistema de seguridad social debe realizarse sobre el total del salario del trabajador como factor prestacional, así pues, el principio de irrenunciabilidad rige todas las relaciones de trabajo, y dichas relaciones se rigen por normas de orden público, luego entonces, este principio, se apoya en el mejoramiento constante de los niveles de vida y dignificación del trabajador.

Plantea que el acto acusado vulnera el principio de irrenunciabilidad, por cuanto la orden de devolución coarta el concepto de salario y viola el principio de igualdad disminuyendo los ingresos del trabajador. En este sentido explica que la prestación denominada sobresueldo 8%. es una remuneración establecida para los servidores públicos que laboran en los territorios que fueron erigidos como departamentos por medio del artículo 309 Constitucional, así pues, su reconocimiento se predica de unas personas si y otras no, situación abiertamente desigual.

Expresa que la actora labora en la Isla de San Andrés, como servidora de la rama judicial del poder público desde el 1 de diciembre de 2015 hasta la fecha, y se le cancelaron las sumas por concepto de remuneración adicional desde dicha fecha hasta junio de 2017, por ello dicha situación no puede tornarse en su contra y ahora pretenderse que la citada servidora judicial reintegre dichas sumas al empleador.

Finalmente, manifiesta que las sumas recibidas, no fueron por concepto distinto a lo que la actora habitualmente recibía como contraprestación por su trabajo. Enfatiza que las resoluciones atacadas presentan un argumento falaz al señalar que “no tiene derecho”, por cuanto, la misma actuó con convicción de que lo

recibido correspondía como parte de contraprestación por sus servicios, en este orden, al mantenerse por más de dos años, se entendía que hacía parte de la nómina de la empleada.

- **CONTESTACIÓN⁵**

La entidad demandada dio contestación tanto a la demanda como a su reforma bajo los siguientes términos:

Indica que al hacer referencia a la validez de un acto administrativo, se hace alusión a la conformidad que este tiene con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente, o en otras palabras, se refiere al valor que tiene el acto administrativo cuando quiera que es confrontado con los preceptos legales, los cuales generan acatamiento por parte de los administrados en la medida en que rigen las relaciones entre ellos y el Estado.

El apoderado de la entidad demandada sostiene que la Corte Constitucional ha considerado que dicho acto está ligado al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. De forma que el acto administrativo existe desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada a su publicación o notificación.

Menciona que en el informe de auditoría realizado por la Contraloría General de la República se establecieron hallazgos que dieron origen a las resoluciones de recobro en contra de algunos empleados de la Isla de San Andrés, como es el caso de la demandante; por ello, indica que no hay lugar a acceder a las pretensiones formuladas por la parte demandante, pues los actos administrativos demandados no adolecen de ningún vicio que pudiera generar su nulidad

⁵ Documento No. 08 del cuaderno ppal. expediente digital.

Propuso las siguientes excepciones:

i) **Enriquecimiento sin causa:** se produce siempre que un patrimonio recibe un aumento a expensas de otro, sin una causa jurídica que lo justifique. Sin embargo, si se ha hecho un pago por error, quien lo hace tiene derecho a repetir lo pagado. El que ha recibido el pago está obligado a la restitución del bien, así lo haya recibido de buena fe, pues esta última circunstancia no lo exonera de su obligación de restituirlo. La buena fe lo exime del pago de intereses en favor de quien pagó por error. En consecuencia, si la Administración realizó el pago de una prestación social o elemento salarial el cual no tenía derecho el empleado público, la entidad deberá solicitar su devolución y de no realizarse el pago, deberá iniciar el cobro coactivo para recuperar dichos valores. Es así como para poder obtener la devolución de los dineros pagados de más a la demandante, la Administración procedió de conformidad con la ley, a iniciar el proceso de cobro coactivo.

ii) **Inexistencia de la nulidad alegada:** los argumentos expuestos por el demandante carecen de sustento jurídico, indica que, tal y como quedó justificado en el acápite de las razones de la defensa.

iii) **Innominada:** Prevista en el inciso segundo del artículo 187 del C.P.A.C.A.

Contestación de la reforma de la demanda

Reitera lo manifestado en el escrito de contestación de la demanda originaria y suma algunas excepciones adicionales tales como:

i) **Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad:** advierte que la parte demandante con la reforma a la demanda pretende incluir una nueva pretensión no incoada con la demanda inicial, por tanto, deberá verificarse si esta nueva pretensión cumple con los requisitos de procedibilidad de que trata el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 173 ibidem.

ii) Inexistencia de la nulidad alegada: menciona que, los argumentos presentados por el demandante carecen de sustento jurídico, como fue referido en el acápite de las razones de la defensa.

- SENTENCIA RECURRIDA⁶

El Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante sentencia No.0090-22 del 07 de diciembre de 2022, accedió a las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes consideraciones:

Señaló que el problema jurídico consistía en establecer: i) la procedencia de la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 4159 de fecha 21 de mayo de 2019, 5590 de fecha 13 de septiembre de 2019, DESAJCAR20- 2474 del 15 de julio de 2020; DESAJCAR20-2712 del 28 de octubre de 2020, a través de los cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - Rama Judicial ordena a la demandante se reintegre una suma de dinero, ii) la procedencia o no de ordenar en esta instancia la terminación de cualquier proceso de cobro coactivo que por los citados conceptos se haya promovido en contra de la actora. Y iii) si ha operado el silencio administrativo negativo frente a la falta de respuesta respecto del recurso de apelación en contra de la Resolución No. DESAJCAR20-2474 del 15 de julio de 2020, y si procede su nulidad.

Luego de analizado el material probatorio, la normatividad y la jurisprudencia aplicables al caso en concreto, el juez de instancia inició el estudio del caso pronunciándose sobre la ocurrencia del silencio administrativo negativo. En tal sentido, indicó que era evidente que había ocurrido el silencio administrativo negativo configurándose el acto ficto o presunto cuestionado en vía judicial, puesto que, a la fecha de presentación y notificación del auto admisorio de la demanda, no se había expedido acto que resolviera el recurso de apelación contra la resolución No. DESAJCAR20-2474 del 15 de julio del año 2020. Agrega que, aun cuando, por resolución No. DESAJCAR20-2712 del 28 de octubre de 2020, fue resuelto el recurso de reposición, no sucedió lo mismo con el de apelación, por lo cual declaró

⁶ Documento No. 33 del expediente digital.

la existencia del silencio administrativo negativo y el nacimiento del acto ficto o presunto negativo respecto al recurso de apelación interpuesto el 14 de agosto de 2020 contra la Resolución No. DESARCAR20-2474 del 15 de julio del año 2020.

Delimitado lo anterior, el juez de primera instancia revisó la actuación administrativa llegando a las siguientes conclusiones:

- (i) Advierte que la decisión se tomaría conforme lo resuelto dentro de los procesos radicación Nos.2020-054, 2020-055 y 2020-056, de conocimiento del Juzgado Único Administrativo del Circuito de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- (ii) La administración desatendió los artículos 40 y 42 de la Ley 1437 de 2011 puesto que no emitió el acto que decidiera sobre las pruebas, hecho que si bien no hace parte de los reclamos en sede administrativa ni judicial, podría comportar irregularidad, no obstante, en el caso concreto dicha omisión no tendría la virtualidad de afectar la legalidad de lo actuado, habida consideración que se otorgó la oportunidad a la interesada para expresar su opinión sobre los medios de prueba, y además, para que aportara las representativas del derecho reclamado. En esa medida, concluyó que el acto acusado no se encuentra falsamente motivado pues, respetó las oportunidades de ley y lo actuado no coartó la supuesta expectativa del derecho.
- (iii) La vinculación de la señora Ella Celina Castro Martínez, a la entidad demandada se dio luego de la entrada en vigencia del Decreto 57 de 1993, como fue indicado en la demanda (desde el 1 de diciembre de 2015), y prestó sus servicios en la Rama Judicial en el cargo de Profesional Universitario Grado 20 en la Oficina de Coordinación Administrativa y Servicios Judiciales de San Andrés. Por lo anterior, no tiene derecho a percibir remuneración adicional correspondiente al ocho por ciento (8%) de la asignación básica mensual de que trata que el Decreto 144 de 1991, sin que esta afirmación admita discusión, por tanto, no puede aceptarse lo que en ese aspecto ha alegado la actora en sede

administrativa y a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

- (iv) En este orden, refirió que, los actos administrativos demandados no estarían viciados de nulidad, pues la normatividad que el mismo citó indicó que a la actora no le asistía derecho al sobresueldo del 8%, sin embargo, no es menos cierto que la servidora no estaba en la obligación de devolver las sumas que por dicho emolumento recibió en las vigencias 2015, 2016, 2017 y enero de 2018, en tanto que los mismos fueron percibidos de buena fe desde que ingresó a laborar con la entidad demandada hasta el año 2018, sin que para la decisión de pago mediare participación de la beneficiaria.
- (v) Agrega que, conforme las pruebas del proceso, no se demostró que el actuar de la señora Ella Celina Castro Martínez haya tenido incidencia en el error cometido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial al momento de liquidar y pagar en su favor un 8% adicional por sobresueldo que recibió en las vigencias 2015, 2016, 2017 y a enero de 2018, por el contrario, pudo determinarse que dichas sumas se recibieron, por decisión y desde el mismo ingreso de la actora a la entidad demandada, es decir, se trató de unos dineros recibidos de buena fe. Por ello, cuando se está frente a un error de la Administración al concederse el derecho a quien no reunía los requisitos legales para ello (no acogido), como ocurre en el presente caso, no puede la entidad alegar a su favor su propia culpa para tratar de recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe.
- (vi) Concluyó que, si bien los actos administrativos demandados no fueron falsamente motivados, no es menos cierto que la administración no podía solicitar la devolución de los dineros, pues los mismos fueron percibidos de buena fe. En ese orden, declaró la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 4159 de fecha 21 de mayo de 2019, 5590 de fecha 13 de septiembre de 2019, DESAJCAR20- 2474 del 15 de julio de 2020; DESAJCAR20-2712 del 28 de octubre de 2020, y del acto ficto negativo surgido ante la falta de respuesta al recurso de apelación

contra la Resolución No. DESAJCAR20- 2474 del 15 de julio de 2020, en consecuencia, advirtió que la demandante no está en la obligación en devolver a la demandada las sumas recibidas en un 8% adicional por sobresueldo de las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y a enero de 2018. Ordenó además a la demandada devolver a la demandante las sumas que se hayan reintegrado a razón de la expedición de los actos demandados.

- RECURSO DE APELACIÓN⁷

La entidad demandada Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - interpuso recurso de apelación en contra de la Sentencia No. 090-22 proferida el 07 de diciembre de 2022, por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, bajo los argumentos que se exponen a continuación.

En primer lugar, realiza una síntesis del principio de buena fe, como principio general del derecho, en la medida en que establece el deber de actuar acorde a esas exigencias morales a la hora de ejercitar un derecho o cumplir con un deber, así pues, su ámbito de aplicación es el ordenamiento jurídico completo y su aplicación es imperativa, es decir, no debe ser probada y se presume en tanto no se declare judicialmente su inexistencia.

Manifiesta que no le asiste razón a la demandante, pues el Gobierno Nacional estableció el monto de su salario y al realizarse el pago recibió un 8% adicional, monto que no tiene asidero legal, por lo que está obligada a su devolución.

Cita el Decreto 144 de 1991, en su artículo 8º, asimismo el Decreto 57 de 1993, que contempló el régimen salarial y prestacional para quienes se vinculen al servicio con posterioridad a la vigencia del mismo a la rama judicial y la justicia penal militar, el cual es categórico en establecer que “no se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las ramas del Poder

⁷ Documento No. 36 del expediente digital.

Público, organismos o instituciones del Sector Público”.

La entidad sostiene que la demandante nunca ha reunido los requisitos para percibir un incremento del 8% en su salario, razón por la cual el dinero recibido por parte de la Administración por este concepto debe ser devuelto, so pena de que se convierta en un enriquecimiento sin causa en favor de la demandante y en perjuicio del erario público. Explica que si la sentencia apelada concluyó que la actora no tiene derecho a percibir remuneración adicional correspondiente al ocho por ciento (8%) de la asignación básica mensual de que trata que el Decreto 144 de 1991, entonces: *“cómo puede concluirse que el demandante no está obligado de devolver lo que indebidamente le fue entregado y como puede este hecho no ser considerado como enriquecimiento sin causa?”*

En su argumentación de oposición a la sentencia, manifiesta que de considerarse que los dineros recibidos por la demandante fueron de buena fe, pues no realizó ninguna maniobra engañosa para obtener tales dineros, también es igualmente cierto que dichos dineros no debieron ingresar a su patrimonio pues no existe razón legal, válida ni legítima para haberlos recibido; razón por la cual su devolución resulta ajustada a derecho otorgándole total competencia a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para obtener su devolución a través de la expedición de un acto administrativo válido, libre de cualquier vicio e iniciar el cobro coercitivo a falta de interés por parte del demandante de devolver lo pagado de más y sin soporte legal.

Por ello, concluye que debe revocarse la sentencia recurrida y, en su defecto, proferir una nueva sentencia en la que sean denegadas la totalidad de las pretensiones de la demanda.

- ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Único Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina profirió sentencia No. 0090-22 el 07 de diciembre de 2022.

La parte demandada interpuso recurso de apelación dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el cual fue concedido mediante providencia No. 00154-23 del 10 de marzo de 2023.⁸

Mediante Auto del 26 de abril de 2023⁹, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada.

- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes presentaron sus alegaciones finales en el término procesal oportuno.

PARTE DEMANDANTE

Señala que se solicita la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución No. 4159 del 21 de mayo de 2019, Resolución No. 5590 del 13 de septiembre de 2019, y los demás actos administrativos proferidos mediante los cuales se pretende la devolución o reintegro por parte de la demandante de la suma de \$3.462.347 por concepto del “8% de Sobresueldo” y “Diferencia 8% Sobresueldo”, por cuanto los actos administrativos censurados vulneran la normativa en que deberían fundarse específicamente los artículos 25,48 y 53 constitucionales.

Explica que las decisiones administrativas mencionadas son contrarias al principio de progresividad del salario y/o remuneración, y de irrenunciabilidad sobre los valores pagados, por cuanto, ordenar la devolución de las acreencias laborales pagadas implica obligarlos a renunciar a las prestaciones causadas con la prestación personal del servicio y debidamente pagadas, afectando lo anterior, los principios laborales de trabajo igual salario igual, proporcionalidad, igualdad de remuneración, irrenunciabilidad, orden público de las normas laborales y

⁸ Documento No. 40 del expediente digital.

⁹ Documento No. 010 del Cdo. Apelación del Expediente digital.

progresividad de las garantías laborales y prestacionales , protegidas, además por el derecho internacional.

El apoderado de la demandante señala que los pagos realizados por concepto de sobresueldo 8 % a la señora Castro Martínez, corresponde a una prestación que venía siendo pagada a la actora teniendo en cuenta el territorio donde venía prestando sus servicios, amparada en una disposición reglamentaria existente con antelación al inicio de labores de la actora. Por ello, desde el inicio de sus labores en la Rama Judicial, empezó a causarse la acreencia mencionada, tal como se le pagaba por parte del empleador, por ello, concluye que si la remuneración no debía ser otorgada, ello no da derecho de procurar de manera retroactiva y forzosa su devolución.

Concluye manifestando que la motivación del acto no es otra que buscar cerrar o archivar un proceso de responsabilidad fiscal relacionado con el pago a favor de la demandante, de unas prestaciones laborales derivadas de la relación de trabajo que la vincula con la rama judicial. Por ello, solicita se acceda a las pretensiones de la demanda y se condene en costas a la demandada por iniciar un proceso de cobro coactivo sin fundamento y, correlativamente, hacer incurrir en gastos a la actora, en la defensa dentro del proceso administrativo de cobro y el presente proceso judicial.

PARTE DEMANDADA

La entidad demandada al presentar sus alegaciones finales expresó que, una vez establecido que se incurrió en el pago de lo no debido por concepto de salarios, era necesario repetir contra el empleado al cual se le consignó, y éste último estaba llamado a hacer la devolución de lo pagado en exceso pagado, ya que, en caso contrario, se presentaría un enriquecimiento sin justa causa en favor del trabajador. A lo anterior agregó que, según el numeral 15 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, se encuentra expresamente prohibido a los servidores públicos ordenar el pago o percibir remuneración oficial por servicios no prestados, o por cuantía superior a la legal, o reconocer y cancelar pensiones irregularmente reconocidas, o efectuar avances prohibidos por la ley o los reglamentos.

Advierte que respecto a cómo debe proceder la entidad para recuperar el exceso pagado y si es legalmente procedente realizar el descuento directo por nómina, de los apartes de las normas expuestas, los empleados encargados de cancelar la nómina en una entidad no pueden por ningún concepto deducir suma alguna de los sueldos de los empleados y trabajadores sin mandato judicial o sin orden escrita del trabajador, a menos que sean por expresa autorización legal. Por ello, si la administración consignó valores de más por concepto de salarios, deberá solicitar autorización del servidor público para descontar los valores a los que haya lugar, en tanto que no es procedente descontarlos de oficio por parte de la entidad. Si el empleado no accede al descuento, entonces será necesario acudir a la jurisdicción contenciosa para recuperar dichos valores, o a través de una conciliación.

Concluye que resulta evidente que a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial le asiste razones para el inicio del cobro coactivo de los dineros pagados de más a la hoy demandante, máxime cuando a través de una auditoría realizada por la Contraloría General de la Nación se evidenció el hallazgo de dineros pagados no debidos y se solicita como plan de mejoramiento el recobro de los mismos. Por ello, solicita sean declaradas las excepciones propuestas y/o se denieguen las pretensiones de la demanda.

III.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto alguno.

IV. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia No.0090-22 del 07 de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en virtud de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

- CADUCIDAD Y PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 164 numeral 1° literal d) del CPACA, la demanda podrá ser presentada en cualquier tiempo cuando se dirija contra actos producto del silencio administrativo. En este orden, teniendo en cuenta que lo que se demanda es la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 4159 de fecha 21 de mayo de 2019, 5590 de fecha 13 de septiembre de 2019, DESAJCAR20- 2474 del 15 de julio de 2020; DESAJCAR20-2712 del 28 de octubre de 2020, y la falta de respuesta frente respecto del recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. DESAJCAR20-2474 del 15 de julio de 2020, es decir, el acto ficto o presunto negativo surgido ante la falta de respuesta de la administración al recurso de apelación impetrado por la demandante, la demanda podía ser presentada sin observación alguna a término de caducidad.

- PROBLEMA JURÍDICO

Hechas las anteriores precisiones, estima esta Sala que, de conformidad con los puntos de la apelación, deberá establecerse si se logra desvirtuar la buena fe de la demandante Ella Celina Castro Martínez, al haber recibido por error una remuneración salarial adicional correspondiente al 8% de su asignación mensual, o si, por el contrario, la decisión del a quo debe ser confirmada.

Para abordar el problema jurídico planteado, la Sala revisará los siguientes aspectos: **(i)** Normatividad que regula el beneficio del 8% adicional de la asignación Básica Mensual de los empleados de la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, **(ii)** Principio de Buena fe y su incidencia en la devolución de dineros pagados por la administración por error, para descender al caso concreto.

Actos administrativos demandados

- Resolución No. 4159 de fecha 21 de mayo de 2019.
- Resolución No. 5590 de fecha 13 de septiembre de 2019.

- El acto administrativo contenido en el oficio No. DESAJCAR20- 2474 del 15 de julio de 2020.
- El acto administrativo contenido en el oficio No. DESAJCAR20-2712 del 28 de octubre de 2020, a través de los cuales Dirección Ejecutiva de Administración Judicial -Rama Judicial ordena a la demandante se reintegre una suma de dinero
- El acto ficto o presunto negativo surgido ante la falta de respuesta de la administración del recurso de apelación.

- **TESIS**

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia en razón a que en el presente asunto no se desvirtuó la presunción de buena fe de la señora Ella Castro Martínez y, por tanto, la devolución de los emolumentos pagados no tiene vocación de prosperidad.

- **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Del beneficio del 8% adicional en la asignación Básica Mensual de los empleados de la Rama Judicial

Frente a la asignación del beneficio adicional del 8% mensual a los empleados de la Rama judicial, se tiene que el Decreto 144 de 1991¹⁰, en su artículo 8º estableció dicho concepto de la siguiente manera:

“ARTICULO 8o. Los funcionarios y empleados a quienes se les aplica el presente Decreto, y que laboren ordinariamente en Intendencias y Comisarías, continuarán devengando una remuneración adicional correspondiente al ocho por ciento (8%) de la asignación básica mensual que les corresponda. Dicha remuneración se percibirá por cada mes completo de servicio”.

¹⁰ “Por el cual se fija la escala de remuneración de la Rama Jurisdiccional del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones en materia salarial”

Posteriormente, el Decreto 57 de 1993¹¹, indicó el régimen salarial y prestacional para quienes se vinculen al servicio con posterioridad a la vigencia del mencionado decreto a la rama judicial y la justicia penal militar, refiriendo en sus artículos 2 y 12, lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º. Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar. podrán optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente Decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha.

(...)

ARTÍCULO 12. Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar que tomen la opción establecida en este Decreto o se vinculen por primera vez, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, de capacitación y cualquier otra sobre remuneración (sic). Las primas de servicios, vacaciones, navidad y las demás prestaciones sociales diferentes a las primas aquí mencionadas y a las cesantías se regirán por las disposiciones legales vigentes.

En este orden de ideas, se tiene además que, mediante el Decreto 2720 de 2001,¹² se dictaron normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, así como otras disposiciones, el cual dispuso:

“ARTÍCULO 14. Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar que tomaron la opción establecida en los Decretos 57 y 110 de 1.993, 106 de 1994 y 43 de 1995, y quienes se vinculen por primera vez, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, de capacitación y cualquier otra sobre remuneración. Las primas de servicios, vacaciones, navidad, bonificación por servicios prestados y las demás prestaciones sociales diferentes a las primas aquí mencionadas y a las cesantías, se regirán por las disposiciones legales vigentes.

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

¹¹ “Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la rama judicial y de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones”

¹² “Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”

De conformidad con lo expuesto, el Decreto 144 de 1991 estableció que los empleados de la Rama Judicial continuarán devengando una remuneración adicional correspondiente al 8% de la asignación básica mensual que les corresponda, sin embargo, desde la entrada en vigencia del Decreto 57 de 1993, quienes se vinculen a partir de esa fecha, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, de capacitación y cualquier otra sobreremuneración, eliminando la prerrogativa de sobresueldos, tal como se reafirmó con la expedición del Decreto 2720 de 2001.

- **Del Principio de Buena fe**

Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han considerado que el principio de buena fe es aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”. En este contexto, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”.¹³

En este sentido y conforme al artículo 83 superior, este principio implica que (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir, en las relaciones jurídico-administrativas. Esta última característica opera como presunción legal que admite prueba en contrario.

Sobre este principio debe precisarse que no constituye un postulado absoluto, sino que tiene límites demarcados por principios de igual categoría constitucional, como la prevalencia del interés general, la vigencia de un orden justo y el desarrollo de la

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 1992

función administrativa con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía, entre otros.

En este punto, es preciso traer a colación algunos pronunciamientos del H. Consejo de Estado sobre el principio constitucional de la buena fe, en lo que se refiere a pagos efectuados por error de la administración, y se solicite la devolución de dineros recibidos¹⁴:

“(...) En efecto, de cara al tema de la no devolución de los pagos recibidos de buena fe y en particular para el reconocimiento de prestaciones periódicas, la Sección Segunda ha dicho: “Añade la Corporación que si se aceptara el reconocimiento de la pensión decretada por la resolución No. 002341 de 1993, dentro de los 20 años de servicio exigidos para ese efecto, se estaría tomando tiempo de servicios que el Departamento del Tolima tuvo en cuenta para reconocer la pensión de jubilación a cargo de la Caja de Previsión de esa entidad territorial.

Por ende, la Sala declarará la nulidad de la resolución acusada No. 002341 de 1993.

Sin embargo, ella considera que no es viable disponer el reintegro de las mesadas pensionales que han sido pagadas a la señora Zartha de Cifuentes, como se solicita en el escrito introductorio del proceso, en virtud del reconocimiento de pensión de jubilación por el acto administrativo acusado, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, situación aplicable en el caso sub-judice, ya que le correspondía a la parte actora probar debidamente que la demandada cuando solicitó la pensión actuó de mala fe y ello no ocurrió así”.

En la misma línea, la jurisprudencia precisa que¹⁵:

“La Sala observa que evidentemente a la demandante no le asistía el derecho al reajuste que le fue reconocido y que implicó el pago de la mesada pensional a partir del 1º de enero de 1996 en un monto equivalente a seiscientos diez mil novecientos cincuenta y nueve pesos con noventa y un centavos (\$610.959,91) cuando por este concepto le correspondía solamente la suma de quinientos sesenta y cinco mil novecientos sesenta y cinco pesos con sesenta y cuatro centavos (\$565.965,64).

Lo anterior teniendo en cuenta que como obtuvo el derecho pensional a partir del 1º de enero de 1996 no le era aplicable el incremento previsto en el artículo 143 de la Ley 100 de 1993.

No obstante, lo anterior, la entidad demandada no estaba facultada para pretender unilateralmente recuperar las sumas de dinero que por

¹⁴Sentencia de 2 de marzo de 2000. Expediente No. 12.971. M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda

¹⁵ Sentencia de 17 de mayo de 2007. Expediente. 3287-05. M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

equivocación pagó pues fueron recibidas por la actora de buena fe. En esa medida, los pagos efectuados por la entidad tienen amparo legal porque fueron recibidos de buena fe por la demandante y en ese orden, no obstante, la legalidad del acto que dispuso el reintegro, la Sala considera que la administración no probó ni en la vía gubernativa ni en la judicial la mala fe de la demandante en la obtención de los reajustes pagados”.

En esta misma línea se expuso en la sentencia de 21 de junio de 2007 lo siguiente¹⁶:

“Por último como el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A. dispone que “Los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”, igualmente deberá confirmarse en este sentido la decisión apelada, pues, el demandado está amparado por el principio de la buena fe, ya que no se afirmó, ni demostró que hubiera incurrido en actos dolosos y de mala fe para obtener la pensión de jubilación, por lo tanto no está obligado a devolver lo que ya le fue pagado por este concepto.

Así entonces, el principio de la buena fe plurimencionado en párrafos anteriores, supone una presunción legal, sin embargo, admite prueba en contrario y por ello, entonces le corresponde a quien realizó el pago la demostración de que el solicitante actuó de mala fe. Por ello, en tratándose de un error de la administración al concederse el derecho a quien no reunía los requisitos legales, no puede la entidad alegar a su favor su propia culpa para tratar de recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe.

- HECHOS Y PRUEBAS JURÍDICAMENTE RELEVANTES.

Obran dentro del expediente las siguientes pruebas:

- Resolución No. 4159 de 21 de mayo de 2019, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por medio de la cual se ordena a la señora Ella Cecilia Castro Martínez el reintegro de \$3.462.347, suma recibida en las vigencias 01 de diciembre de 2015, 2016 a 30 de junio de 2017, resultado de la liquidación y pago de un 8% adicional por concepto de sobresueldo.¹⁷

¹⁶ Sentencia de 21 de junio de 2007. Expediente: 0950-06. M.P: Ana Margarita Olaya Forero.

¹⁷ Folios 24-25 del Anexo 2 del cuaderno ppal. Del E.D.

- Resolución No. 5590 del 13 de septiembre de 2019, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, *“Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición”*, por la cual se confirma la decisión contenida en la Resolución No. 4159 del 21 de mayo de 2019, que ordenó el reintegro de unos dineros a la señora Ella Celina Castro Martínez. ¹⁸

- Memorando DEAJRH-7553 del 30 de septiembre de 2016, por la cual, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial estableció que los servidores que laboran en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Direcciones Seccionales de la Rama judicial no le es aplicable el régimen de los servidores no acogidos, y los decretos salariales, que anualmente expide el gobierno nacional para la Rama judicial, no se contemplan pagos adicionales a la remuneración mensual y de conformidad con los lineamientos del DAFP, no tienen derecho a percibir la remuneración adicional correspondiente al 8% de la remuneración básica mensual, por lo cual se deben realizar los ajustes que fueren necesarios informando mediante acto administrativo a cada servidor del trámite pertinente.¹⁹

- Memorando DEAJRHM19-520 del 11 de junio de 2019, con asunto *“Solicitud notificación de Reintegros de Nómina”*, emitido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.²⁰

-Oficio No. DEAJRHO19-1375 del 4 de marzo de 2019, por la cual se comunica a la señora Ella Cecilia Castro Martínez *“Reintegro de Nómina 8% de sobresueldo”*, emitida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.²¹

- Copia del Informe de la Contraloría General de la República, en el cual se observa el *“Hallazgo No.28 – Salarios y Prestaciones Sociales (F) (D)”* que trató sobre *“salarios y prestaciones el reconocimiento por varias vigencias de sobresueldos a los cuales no se tiene derecho, así como el pago de emolumentos a servidores ya retirados impacta el gasto público de manera ineficiente”* y *“Hallazgo No.29 – Bonificación 8% (F) (D)”*, donde se advierte que: *“...de conformidad al artículo 12 del Decreto 57 de 1993, los servidores públicos vinculados a la rama*

¹⁸ Folios 26-30 del Anexo 2 del cuaderno ppal. Del E.D.

¹⁹ Folios 31-33 del Anexo 2 del cuaderno ppal. Del E.D.

²⁰ Folios 34-35 del Anexo 2 del cuaderno ppal. Del E.D.

²¹ Folios 36-37 del Anexo 2 del cuaderno ppal. Del E

judicial con posterioridad al mismo, no tenían derecho al sobresueldo del 8% establecido en el Decreto 144 de 1991”.²²

- CASO CONCRETO

Procede la Sala a resolver el caso concreto, recordando que la señora Ella Celina Castro Martínez| presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No.4159 del 21 de mayo de 2019, “por medio de la cual se ordena el reintegro de unos salarios”, No.5590 del 13 de septiembre de 2019, “por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición”, y los demás actos administrativos proferidos mediante los cuales se pretende la devolución o reintegro de la suma de \$3.462.347 por concepto del “8% de Sobresueldo” y “Diferencia 8% Sobresueldo”.

El juzgador de primera instancia declaró la nulidad de los actos administrativos enjuiciados y en consecuencia afirmó que: *“la demandante no está en la obligación de devolver a la demandada las sumas recibidas en un 8% adicional por sobresueldo de las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y a enero de 2018.”* Y ordenó a la Dirección Ejecutiva de la Administración judicial – Rama Judicial la devolución de las sumas que al efecto fueron reintegradas por motivo de la expedición de los actos administrativos que se anulan con la sentencia.

Tomando en consideración los puntos del recurso, observa la Sala que el reproche de la parte demandada a la sentencia proferida consistió en señalar que no le asiste razón a la demandante, pues el Gobierno Nacional estableció el monto de su salario y al realizarse el pago recibió un 8% adicional, monto que no tiene asidero legal, por lo que está obligada a su devolución. Asimismo, señaló que quedó plenamente establecido en el informe de auditoría realizado por la Contraloría General de la Nación en el cual se establecieron los hallazgos que dieron origen a las resoluciones de recobro en contra de algunos empleados de la Isla de San Andrés,

²² Folios 34-35 del Anexo 2 del cuaderno ppal. Del E.D.

como es el caso del hoy demandante. Este informe de auditoría fue aportado como prueba.

En este orden, y precisado el juicio de reproche de la parte demandada contra la sentencia, procede la Sala a verificar si efectivamente tal como lo señala la parte recurrente, la señora Ella Celina Castro Martínez, se encuentra en la obligación de realizar la devolución de los dineros que le fueron cancelados a raíz del plurimencionado factor 8% adicional.

Como ya se explicó, el principio de buena fe es aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta”. En este contexto, la buena fe supone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”.²³

De esta manera, este principio, se identifica, con el actuar real, honesto, probo, correcto, apreciado objetivamente, o sea, con determinado estándar de usos sociales y buenas costumbres, no hace referencia a la ignorancia o la inexperiencia, sino a la audiencia de obras fraudulentas de engaño, de reserva mental, astucia o viveza, es decir, de una conducta lesiva de las buenas costumbres que imperan en la colectividad. Además, no constituye un postulado absoluto, sino que incorpora una presunción legal, que admite prueba en contrario y por ello, le corresponde a quien lo echa de menos, la carga de probar que el ciudadano actuó de mala fe o en su defecto, que por medio de obras fraudulentas haya inducido a la administración en un error.

En esta línea, en el caso de marras, se vislumbra que la Contraloría General de la República, en ejercicio del control fiscal, evidenció una serie de hallazgos, entre ellos, los enlistados en el numeral 28 y 29 del informe de auditoría, los cuales hacen referencia al reconocimiento y pago de unos salarios adicionales a servidores

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 1992

públicos que no tenían derecho a ello, de conformidad al artículo 12 del Decreto 57 de 1993.²⁴

Por esta razón, en el caso particular, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ, expidió los actos administrativos demandados por medio de los cuales se pretende la devolución o reintegro por parte de la suma de \$3.462.347, con vigencia desde el 01 de diciembre de 2015 hasta el 30 de junio de 2017, resultado de la liquidación y pago erróneo de un 8% adicional por concepto de sobresueldo, por cuanto la servidora judicial no tenía derecho a dicha contraprestación.

El estudio de las pruebas permite evidenciar que la solicitud de devolución o reintegro tuvo su origen en un error de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al haber liquidado y pagado a la señora Ella Celina Castro Martínez un 8% adicional de su asignación básica, sin que tuviera derecho legal a ello, pues su vinculación a la entidad se dio el 01 de diciembre de 2015, esto es, luego de la entrada en vigor del Decreto 57 de 1993, por lo que evidentemente no tendría derecho a dicha prerrogativa, hecho que no está en discusión por las partes.

Por lo anterior, encontrándose ante un error de la administración, la servidora pública *prima facie* no estaría en la obligación de devolver las sumas que por dicho emolumento recibió, como quiera que la ley (art. 164 literal c) CPACA) y la jurisprudencia citada en precedencia, prevén que no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. No obstante, tal como se indicó, este principio incorpora una presunción legal, que admite prueba en contrario y por ello, le corresponde a quien lo echa de menos, probar que el ciudadano actuó de mala fe o en su defecto, que por medio de obras fraudulentas de engaño se haya inducido a la administración en un error.

El estudio del acervo probatorio aportado al expediente de ninguna manera lleva a concluir que la señora Castro Martínez, haya tenido incidencia en el error cometido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial al momento de liquidar y pagar a su favor un 8% adicional por sobresueldo que recibió en las vigencias 2015 a

²⁴ Folio 40 a 185 del anexo 08 Contestación de la demanda del cuaderno ppal. Del E.D.

junio de 2017. Para la Sala es claro que más allá de los argumentos esbozados, la entidad demandada no allegó pruebas que evidencien que la demandante actuó de mala fe o que era consciente de que en su favor se estuviera reconociendo un derecho de manera fraudulenta o amañada, máxime cuando este concepto se estuvo pagando por la DEAJ desde que la servidora judicial fue vinculada al servicio.

Por consiguiente, reitera esta judicatura que, para que la presunción de buena fe sea desvirtuada, la entidad debía aportar las pruebas que permitieran evidenciar que la conducta desplegada directamente por la señora Ella Celina Castro estaba auspiciada por el ánimo o la intención de manipular a la administración para lograr el pago de una remuneración adicional por concepto de sobresueldo del 8%. En tal sentido, no es suficiente con que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial alegue la mala fe, sino que se hace necesario que aporte al proceso el material probatorio que demuestre que la demandante actuó de manera fraudulenta para obtener dicho beneficio, pues el hecho de alegar en la alzada que este concepto se dejó de pagar entre el mes de diciembre de 2015 hasta el mes de junio de 2017, sin allegar constancia de ello, no da lugar a considerar que existe mala fe en su actuar y por demás, dar por desvirtuada la presunción de buena fe que cobija a la demandante, máxime cuando pudo determinarse que dichas sumas se recibieron, por decisión de la administración y desde el mismo ingreso de la actora a la entidad demandada.

De conformidad con lo anterior, cuando se está frente a un error de la Administración al concederse el derecho a quien no reunía los requisitos legales para ello, como ocurre en el presente caso, no puede la entidad alegar a su favor su propia culpa para tratar de recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe, más aún cuando no se demostró que la servidora pública hubiera incurrido en actos dolosos o de mala fe para hacerse acreedora de dicho emolumento. Así pues, considera la Sala que no se desvirtuó la presunción de buena fe prevista en la ley y desarrollada por la jurisprudencia y, por tanto, la devolución de la pagado no tiene vocación de prosperidad. En consecuencia, esta judicatura confirmará la sentencia la sentencia 0090- 2022 de 07 de diciembre del año 2022, de acuerdo con las razones expuestas en precedencia.

- **CONDENA EN COSTAS**

La Sección Segunda, Subsección A del H. Consejo de Estado, en providencia del 7 de abril de 2016, con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas, con base en los siguientes argumentos:

1. El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «subjetivo» –CCA- a uno «objetivo valorativo» –CPACA-.
2. Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
3. Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
4. La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
5. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

6. La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP14, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

7. Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Teniendo en cuenta las anteriores reglas, en el presente caso no se condenará en costas a la demandada.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia No.0090-22 del 07 de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por los motivos antes expuestos.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

Se deja constancia que la presente sentencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LOS MAGISTRADOS

Expediente: 88-001-33-33-001-2020-00059-01
Demandante: Ella Celina Castro Martínez
Demandado: Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-33-33-001-2020-00059-01)

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018

Firmado Por:

**Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 002 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

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: **1bde3ecc018ad63cb05e45e06d9448b6db968f540e928d3b1cd7b4463f4583fd**

Documento generado en 27/06/2023 11:32:56 AM

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