



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja  
Correo institucional: [j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Tunja, **13 DIC 2018**

**DEMANDANTE:** ROSALBA CAICEDO CAMACHO  
**DEMANDADO:** NACION - FISCALIA GENERAL DE LA NACION  
**RADICACIÓN:** 150013333015 2016-00172-00  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
con acumulación de pretensiones de REPARACION DIRECTA

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**I. LA DEMANDA:**

La señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO**, por intermedio de apoderado judicial, acudió a esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO con acumulación de pretensiones de REPARACION DIRECTA contra la NACION - FISCALIA GENERAL DE LA NACION quien plantea que se acojan las siguientes:

**1. PRETENSIONES:**

**PRIMERA:** Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio SSAG-OTH No. 02364 de 02 de diciembre de 2015**, expedido por el Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá o del Acto ficto o presunto derivado del mismo oficio, que negó la solicitud de reconocimiento y pago del salario completo del mes de noviembre de 2014 y las reliquidaciones prestacionales solicitadas.

**SEGUNDA:** A título de restablecimiento del derecho solicita se condene a la NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN a reconocer y pagar el salario del mes de noviembre de 2014, correspondiente a la demandante en su calidad de Funcionaria de la Fiscalía General de la Nación y/o Cuerpo de Investigaciones CTI; y las prestaciones sociales debidamente reliquidadas con el salario del mes de noviembre de 2014, es decir, lo correspondiente a primas, vacaciones, cesantías, pensión y las demás que correspondan.



**TERCERA:** Que las sumas reconocidas a favor de la demandante sean actualizadas teniendo en cuenta la variación del IPC.

**CUARTA:** Se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos y condiciones de la Ley 1437 de 2011; y

**QUINTA:** Se condene en costas a la parte demandada.

Como pretensiones **SUBSIDIARIAS de reparación directa**, elevó las siguientes:

**PRIMERA:** Que se declare que la NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN es administrativa, extracontractual y patrimonialmente responsable de los perjuicios materiales y morales causados a la demandante, con ocasión del no pago del salario del mes de noviembre de 2014, y la no reliquidación de prestaciones sociales.

**SEGUNDA:** Que se condene a la demandada al pago de los perjuicios materiales y morales causados a la demandante, así:

- **Perjuicios materiales:** El valor correspondiente al salario del mes de noviembre de 2014, debidamente actualizado a título de indemnización del perjuicio.
- **Perjuicios morales:** La suma equivalente a 100 SMLMV a favor de la demandante, o en su defecto, el valor que corresponda de acuerdo a los criterios jurisprudenciales del Consejo de Estado.

**TERCERA:** Que las sumas reconocidas sean actualizadas conforme al IPC.

**CUARTA:** Se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 189 y ss de la Ley 1437 de 2011.

## 2. HECHOS DE LA DEMANDA (fls.2-3):

Indica que la demandante se desempeña como funcionaria de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION, en el cargo de TECNICO INVESTIGADOR I SECCIONAL CHIQUINQUIRA.

Que para el mes de noviembre de 2014, se desarrolló un paro judicial y que la accionante en cuanto le fue posible, desempeñó las labores inherentes a su cargo en



dicho mes, puesto que en determinados momentos la Fiscalía General de la Nación y/o Cuerpo de Investigaciones CTI, no propició las condiciones para tal fin.

Que como consecuencia del denominado paro o cese de actividades, a muchos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y/o Cuerpo de Investigaciones CTI, no se les permitió el ingreso a sus lugares de trabajo.

Que de una forma irregular, la Fiscalía General de la Nación y/o Cuerpo de Investigaciones CTI, no canceló el salario del mes de noviembre de 2014 a la accionante, afectando además la liquidación de prestaciones sociales.

Que la Fiscalía General de la Nación y/o Cuerpo de Investigaciones CTI, no realizó una adecuada verificación de qué funcionarios se encontraban laborando; así como la determinación de las causas por las cuales no se encontraban en sus sitios de trabajo; sino que de manera arbitraria, el Director Seccional de Fiscalías estableció a cuáles funcionarios se les cancelaba el salario y a cuáles no, pero sin existir una comprobación de si habían prestado el servicio o no.

Que por lo anterior la demandante formuló solicitud de reconocimiento del salario correspondiente al mes de noviembre de 2014, así como la reliquidación de prestaciones sociales, solicitud fue enviada al Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá.

Que el Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá, mediante Oficio SSAG.OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2015, responde a la solicitud formulada así: *“Atentamente me permito informarle que los correspondientes al mes de noviembre de 2014, fueron cancelados, siguiendo las directrices impartidas por el Despacho del Señor Fiscal General de la Nación, según circular 0014 del 18 de Noviembre de 2014”*. Agrega que esta respuesta constituye una negación injustificada a la solicitud formulada por la demandante, sin sustento legal, siendo confusa y poco clara.

### **3. NORMAS VIOLADAS:**

La parte demandante considera que se han vulnerado los artículos 25, 29, 39 y 53 de la Constitución Política; el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 y las demás



concordantes y pertinentes; los artículos 149, 150 y 151 del Código Sustantivo del Trabajo.

Desarrolla sus argumentos en el hecho que se desconoce el derecho fundamental al trabajo y el derecho al salario, así como los principios mínimos que asisten la función pública y el derecho de asociación, imponiendo una sanción sin surtir el debido proceso.

Agrega que el acto administrativo demandado es anulable por violación de normas superiores o en las que debería fundarse, por falta de aplicación de las mismas ya que no había autorización para retener el salario.

## **II. CONTESTACION DE LA DEMANDA (fls. 57-68; 135-146):**

Arguye la apoderado de la parte demandada que la actora se limita a afirmar una supuesta violación de normas superiores sin examinarlas a fondo que permitan avizorar una causal de nulidad, lo que no desvirtúa la legalidad del acto demandado, oponiéndose al reconocimiento de perjuicios morales ya que no se aporta siquiera prueba sumaria siendo improcedente tal pretensión.

Sustenta que los memorandos N° 041 del 20 de noviembre y 044 del 02 de diciembre de 2004 por medio de los cuales se implementó la medida de deducir el pago de salarios a los funcionarios que cesaron en el cumplimiento de sus deberes se encuentran ajustados a derecho y no han sido cuestionados por ilegalidad.

Señala que a través de la Circular N° 014 del 18 de noviembre de 2014 el Fiscal general de la Nación hizo un llamado a retornar al desarrollo de las actividades en condiciones de normalidad por tratarse de un servicio público, de manera que la medida adoptada obedeció al cumplimiento del deber de garantizar el acceso a la administración de justicia de los ciudadanos, sin ser contraria a la ley ya que se verificó que efectivamente el funcionario se encontrara trabajando a través del reporte al nivel central de dicha situación para deducir lo correspondiente por concepto de salario en acatamiento a los precedentes judiciales de las Altas Cortes, la Contraloría General de la Nación y la Organización Internacional del Trabajo.

Indica que el Decreto 1647 de 1967 estableció que el funcionario a quien ~~le~~ corresponda certificar la prestación de los servicios, debe comunicar la ausencia y



por ende el descuento por los días no laborados sin justificación legal y en tal sentido no se requiere formalidad o procedimiento especial alguno para aplicar los descuentos o incluso el no pago, dado que procede ipso iure cuando quiera que un servidor público no presta el servicio a que se encuentra obligado sin justificación.

Argumenta que la entidad actuó en cumplimiento de un deber legal ya que el derecho a percibir salario es respecto del tiempo efectivamente laborado para no incurrir en un enriquecimiento sin causa en perjuicio de la administración pública, aunado a que la parte actora reconoce el cese de actividades y no desvirtúa su inexistencia, lo que conlleva a concluir que no existe violación.

Finalmente propone la excepción previa que denomina **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**, la cual fue analizada en la audiencia inicial del 21 de noviembre de 2017, en la que se resolvió declararla no probada (fls.326 y 327).

### III. ACTUACION PROCESAL:

#### 3.1 Audiencia Inicial:

Admitida la demanda por el Juzgado Quince Administrativo Oral de Tunja mediante proveído del día 07 de abril de 2016<sup>1</sup> y notificada la parte demandada<sup>2</sup>, contestó la demanda dentro del término legal el 17 de junio de 2016<sup>3</sup>; por auto del 15 de junio de 2017, se fijó fecha para audiencia inicial<sup>4</sup> la cual se realizó el 05 de julio de 2015<sup>5</sup>, desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A, culminando con la fijación de fecha para la audiencia de pruebas<sup>6</sup>.

#### 3.2 Audiencia de pruebas:

El 18 de julio de 2017, se realizó la audiencia de pruebas, incorporándose las documentales arrimadas<sup>7</sup>; el 08 de agosto de 2017<sup>8</sup> se continuó con la audiencia de pruebas en la que no fue posible incorporar la totalidad de las pruebas decretadas, por lo cual se continuó con la realización de la audiencia del 02 de octubre de 2017,

<sup>1</sup>Ver folios 41 y ss.

<sup>2</sup>Ver folios 48 y ss.

<sup>3</sup>Ver folios 57 y ss.

<sup>4</sup>Folio 209 y vto.

<sup>5</sup>Folios 206 y ss.

<sup>6</sup>Folios 235 y ss.

<sup>7</sup>Folios 235 y ss.

<sup>8</sup>Folios 244 y ss.



en la cual se incorporaron todas las pruebas decretadas y se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito<sup>9</sup>.

### 3.3 Repetición de la Audiencia Inicial:

Encontrándose el proceso para proferir sentencia, el Juzgado Quince Administrativo Oral de Tunja, advirtió que la grabación de la audiencia quedó incompleta por errores técnicos, razón por la cual por auto del 09 de noviembre de 2017, se dispuso fijar fecha para realizar nuevamente la audiencia inicial<sup>10</sup> la cual se realizó el 21 de noviembre de 2017<sup>11</sup>, desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A., hasta el decreto de pruebas y se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito.

Finalmente por auto del 01 de marzo de 2018, este Despacho judicial conforme a lo establecido en el Acuerdo No. PCSJA17-10863 del 22 de noviembre de 2017, **avocó conocimiento del presente asunto.**

## IV. ALEGATOS:

### • De la parte demandante (fls.344-345):

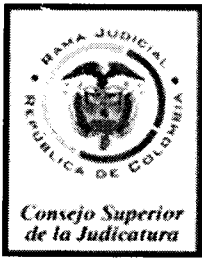
Señala que se encuentran demostradas las argumentaciones fácticas y jurídicas consignadas en la demanda, siendo corroboradas con la práctica de las pruebas, por lo que las pretensiones tanto de nulidad y restablecimiento del derecho como las de reparación directa están llamadas a prosperar, dado que a la accionante se le descontó parte de su salario por supuesta participación en el paro de funcionarios de la Rama Judicial en el año 2014, cuando compareció a su trabajo pero por circunstancias ajenas a su voluntad no le fue posible ingresar a las instalaciones de su sitio de labor.

Agrega que en determinadas ocasiones la verificación del cumplimiento de la actividad laboral por parte de los funcionarios no fue desarrollada adecuadamente por la demandada, lo que determinó tener como no prestado el servicio por parte de quienes pudieron efectivamente haber trabajado, significando que no había causa para retener el salario ya que la entidad no propició las condiciones necesarias para

<sup>9</sup>Folios 272.

<sup>10</sup>Folio 322 y vto.

<sup>11</sup>Folios 324 y ss.



la prestación del servicio y en otros casos no verificó de forma correcta qué funcionarios lo prestaron, lo que constituye una situación irregular que configura una falla en el servicio que establece la responsabilidad y la obligación de reparar perjuicios.

- **De la parte demandada FISCALIA GENERAL DE LA NACION** (fls.340-343):

Reitera su oposición a las pretensiones de la demanda en síntesis porque la entidad sólo actuó en cumplimiento de un deber legal, porque la demandante no laboró durante el paro judicial del mes de noviembre de 2014, y por ello no le fue cancelado el salario, actuación que es permitida por la ley porque el pago del salario es una contraprestación por un servicio y en consecuencia, ante el cese de la prestación, cesa también la obligación del pago, sin que ello constituya vulneración de derechos fundamentales.

El **MINISTERIO PUBLICO** no emitió concepto.

#### **V. ANALISIS PROBATORIO:**

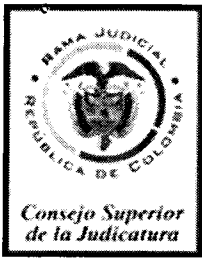
Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- **Circular N° 0014 del 18 de noviembre de 2014**, suscrita por el Fiscal general de la Nación en la que hace un llamado a la continuidad en la prestación del servicio de administración de justicia en la entidad y la garantía del derecho al trabajo de sus servidores, solicitando a quienes no permiten el desarrollo normal de actividades e impiden que los funcionarios que no participen de dicho cese puedan ingresar a sus lugares de trabajo, levanten los bloqueos. Así mismo se ordena a los Directores Nacionales y Seccionales de la Fiscalía General de la Nación que conforme a la Circular del 9 de octubre de 2014, reporten ese 18 de noviembre a los funcionarios que no están cumpliendo con sus funciones para que si es del caso se proceda a la deducción de salarios (fl.17).



- **Memorando 000041 del 20 de noviembre de 2014**, en el que el Director Nacional de Apoyo a la Gestión de la Fiscalía General de la Nación imparte instrucciones para el pago de la nómina del mes de noviembre de 2014, destacando que es deber de los Directores Nacionales y Seccionales reportar y certificar los servidores de la dependencia que no han laborado efectivamente en el mes de noviembre de 2014, identificando puntualmente al trabajador y los días que no laboró a más tardar el 21 de noviembre, realizando dos nóminas, la primera con quienes laboraron normalmente quienes entran en nómina periódica con fecha de pago el 28 de noviembre de 2014 y la segunda nómina esa adicional para los servidores que han tenido ausencias laborales y no hayan prestado efectivamente sus servicios para quienes se cancelarán únicamente los días laborados, si los hubiere, dentro de los 10 primeros días del mes de diciembre (fls.18-21).
  
- **Certificación fechada del 24 de noviembre de 2014**, expedida por la Directora Seccional Boyacá de la Fiscalía General de la Nación que da cuenta que una vez consolidada la información se expide el listado de 170 servidores que por encontrarse participando en la jornada de cese de actividades convocado por ASONAL JUDICIAL y otros sindicatos de la Rama Judicial no han laborado en el mes de noviembre de 2014, anexando cuadro resumen de los funcionarios y días no laborados (fl.25).
  
- **Memorando N° 000044 del 02 de diciembre de 2014**, en el que la Directora Nacional de Apoyo a la Gestión de la Fiscalía General de la Nación recuerda que es deber de los Directores Nacionales y Seccionales reportar y certificar los servidores de su dependencia que no han prestado efectivamente el servicio durante el mes de diciembre, identificando al trabajador y los días que no laboró (fls.22-24).
  
- **Solicitud de fecha 19 de noviembre de 2015**, dirigida al Fiscal General de la Nación, referida a obtener a favor de la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO**, el reconocimiento y pago del salario del mes de Noviembre de 2014, así como de las prestaciones sociales debidamente reliquidadas con el salario del mes de noviembre de 2014, es decir lo relacionado con primas, vacaciones, cesantías, pensión, las demás que correspondan y la actualización de las sumas conforme al IPC desde la fecha en que se hicieron exigibles y hasta el pago (fls.26-28).





- **Oficio SSAG-OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2015**, mediante el cual el Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá, de la Fiscalía General de la Nación, da respuesta a la solicitud de reconocimiento y pago del salario del mes de noviembre de 2014, pago de las prestaciones sociales liquidadas con el salario del mismo mes, correspondiente a primas, vacaciones, cesantías, pensión y los demás que sean pertinentes, así como la actualización de dichas sumas desde la fecha en que se hicieron exigibles hasta la fecha del pago; señalando que el salario del mes de noviembre se canceló atendiendo las directrices impartidas por el Despacho de la Fiscalía General de la Nación, según la Circular 0014 del 18 de noviembre del mismo año, memorandos 041 del 20 del mismo mes y 044 del 02 de diciembre de 2014, emitidos por la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión (fl.16).
- Relación de días no laborados con ocasión del paro, suscrito por la Directora Seccional de Fiscalías GLADYS CONSTANZA MEDINA BRANDO, donde se encuentra que la accionante señora ROSALBA CAICEDO CAMACHO no laboró en el mes de noviembre de 2014, un total de **13 días** (fls.74-76; 166-168).
- **Oficio No. 052 del 7 de julio de 2017**, expedido por el presidente del Sindicato de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION, mediante el cual se informa que los sindicatos de ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL y UNISERCTI, votaron la huelga a la que se dio inicio en el mes de octubre de 2014 que se prolongó hasta el mes de diciembre del mismo año, con acta depositada en el Ministerio de Trabajo (fls.234).
- **Oficio No. 0002 del 21 de julio de 2017**, proferido por la Sección de Talento Humano de la FGN- Seccional Boyacá, a través del cual se certifica **a la demandante se le canceló por concepto de sueldo para el mes de noviembre de 2014, lo correspondiente a once (11) días** (fls.241 y 242).
- **Oficio No. DS-25-0- 001834 del 16 de agosto de 2017**, mediante el cual la DIRECCIÓN SECCIONAL DE FISCALÍAS DE BOYACÁ, adjunta **Certificación de fecha 13 de julio de 2017**, suscrita por el COORDINADOR UNIDAD LOCAL DE POLICÍA JUDICIAL C.T.I., en la que se señala que *“la funcionaria ROSALBA CAICEDO CAMACHO no prestó Turnos de disponibilidad para el mes de noviembre del año 2014...”*. Así mismo se informa que *“el lugar de trabajo de la precitada funcionaria para el año 2014 era en la Carera 9 No. 14-90 segundo piso*



de Chiquinquirá y para el mes de noviembre de ese año, el edificio donde funciona la Fiscalía General de la Nación y el Cuerpo Técnico de Investigación se encontraba bloqueada en la puerta principal con cadenas por parte de personas del sindicato, impidiendo en ingreso de los funcionarios a laborar...” (fls.249 -250).

- **Certificación de fecha 14 de septiembre de 2017**, suscrita por el COORDINADOR de la UNIDAD LOCAL DE POLICÍA JUDICIAL de Chiquinquirá, en la que se señala que respecto a la funcionaria ROSALBA CAICEDO CAMACHO, “...las funciones judiciales y administrativas que la funcionaria desempeñó y desarrollo como secretaria de la Unidad fue desde el día 03 de noviembre al 07 de noviembre del año 2014 y del 10 de noviembre al 11 de noviembre de 2014...” (fl.271).

### 5.1 Testimoniales:

En audiencia inicial del 05 de julio de 2015<sup>12</sup>, se decretó a favor de la parte demandante los **testimonios** de los señores CRISTOBAL FORERO LOPEZ y MARIA INES BURGOS GUARIAN, sin embargo en audiencia de pruebas del 08 de agosto de 2017<sup>13</sup>, la parte actora **desistió de los referidos testimonios** en la medida que no ha sido posible garantizar su comparecencia.

## VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

### A. PROBLEMA JURIDICO:

En audiencia inicial se fijó el problema jurídico a resolver en los siguientes términos (fls.328 y 339):

La controversia se contrae a determinar si *en efecto el Oficio SSAG- OTH No. 02364 de 02 de diciembre de 2015, expedido por el Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá, mediante el cual se negó la solicitud del reconocimiento y pago del salario completo del mes de noviembre de 2014, y las reliquidaciones de las prestaciones sociales de acuerdo a la solicitud presentada por la señora ROSALBA CAICEDO CAMACHO a través de apoderado, se encuentra incurso en alguna causal de nulidad o violación del debido proceso o derecho de defensa y como consecuencia*

<sup>12</sup>Folios 206 y ss.

<sup>13</sup>Folios 244 y ss.



de lo anterior, la FISCALIA GENERAL DE LA NACION es administrativa, extracontractual y patrimonialmente responsable de los perjuicios materiales y morales solicitados por la demandante atendiendo las pretensiones principales y subsidiarias de la demanda o si por el contrario del material probatorio recaudado no se configura ninguna causal de nulidad?

#### **B. TESIS:**

De acuerdo con lo expuesto, analizadas la demanda y las alegaciones finales de las partes, el Despacho advierte que los argumentos relevantes, se concretarán en las siguientes:

- **Tesis argumentativa de la parte demandante:**

*Refiere que debe declararse la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio SSAG-OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2014 (fl.16), expedido por el Subdirector Seccional del Apoyo a la Gestión Seccional de Boyacá, por vulnerar los derechos al trabajo y al debido proceso, al dejar de cancelar el salario correspondiente al mes de noviembre de 2014 en forma completa, sin agotar debidamente un debido proceso y sin tener en cuenta que la entidad no propició las condiciones de ingreso a las instalaciones en donde funciona la oficina de la demandante, afirmando que la entidad no realizó un control adecuado de quienes estaban desarrollando sus funciones.*

- **Tesis de la parte demandada FISCALIA GENERAL DE LA NACION:**

*Considera que las pretensiones de la demanda no están llamadas a perpetrar, por cuanto las actuaciones desplegadas por la Fiscalía General de la Nación de encuentran sujetas al ordenamiento legal, dado que el pago de los salarios es una contraprestación del servicio y en consecuencia ante el cese del mismo cesa la obligación de pago, además de enfatizar que el Decreto 1647 de 1967 estableció que el funcionario a quien corresponda certificar la prestación de los servicios, debe comunicar la ausencia y por ende el descuento por los días no laborados sin justificación legal y en tal sentido no se requiere formalidad o procedimiento especial alguno para aplicar los descuentos o incluso el no pago, dado que procede ipso iure cuando quiera que un servidor público no presta el servicio a que se encuentra obligado sin justificación.*

- **Tesis argumentativa del Despacho:**

*El Juzgado se declarará inhibido para pronunciarse sobre la legalidad del acto administrativo contenido en el Oficio SSAG-OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2014, suscrito por el Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá y de igual manera se declarará la configuración del silencio administrativo negativo frente a la petición elevada en fecha 19 de noviembre de 2015, tendiente a obtener el reconocimiento y pago del salario del mes de noviembre de 2014 y las prestaciones sociales reliquidadas a favor de la señora ROSALBA CAICEDO CAMACHO, negando consecuentemente las pretensiones principales de nulidad y restablecimiento del*



*derecho contenidas en el libelo introductorio, conforme se expone en precedencia y finalmente se declarará inhibido el Despacho para pronunciarse frente a las pretensiones subsidiarias de reparación directa, por resultar improcedentes, condenando en costas a la parte demandante.*

### **C. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL:**

Procede el Despacho a resolver el problema jurídico planteado en el caso, con el fin de definir si el acto administrativo demandado **Oficio SSAG-OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2014**, se encuentra viciado de nulidad y en caso afirmativo establecer si la demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago del salario completo para el mes de noviembre de 2014 con la consecuente reliquidación de las prestaciones sociales para dicha época, en la que tuvo lugar una suspensión de actividades dado el paro judicial.

Para el efecto, la demandante considera que tiene derecho al reconocimiento y pago de lo pedido ya que concurrió a su sitio de trabajo durante el mes de noviembre de 2014, sin que esta situación haya sido verificada en debida forma por parte de la Dirección Seccional de Fiscalías de Boyacá, efectuándose una injusta retención del salario, teniendo en cuenta que el paro judicial no fue declarado ilegal, sin que se permitiera a la accionante acceder al lugar teniendo en cuenta los bloqueos.

De otra parte, se tiene que la entidad demandada, arguye que no le asiste razón legal a la actora para el reconocimiento y pago con los consecuentes efectos prestacionales del salario completo correspondiente al mes de noviembre de 2014, toda vez que se encontró probada la no concurrencia de la demandante al sitio de trabajo, sin que en su momento se hubiera acreditado que sí se laboró por parte de la interesada una vez enterada de la determinación de no pago de la suma reclamada para la época de los hechos.

Para resolver, el Despacho abordará el siguiente análisis: **i) Del acto demandado y la configuración del silencio administrativo; ii) El derecho a la huelga y la administración de justicia como servicio público esencial; iii) La facultad de retener o descontar salarios en un contexto de huelga y iv) Las pretensiones subsidiarias de reparación directa.**



**i). DEL ACTO DEMANDADO Y LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO:**

Se observa que una de las pretensiones del actor, se encamina a declarar “*la nulidad del Acto Administrativo Expreso contenido en el oficio SSAG-OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2014, expedido por el Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá o del Acto Ficto Presunto derivado del mismo oficio, que negó la solicitud de reconocimiento y pago del salario del mes de noviembre de 2014 y las reliquidaciones prestacionales solicitadas.*”.

En este sentido, es claro para esta instancia que la respuesta a esta solicitud se expide en términos generales, de la siguiente forma:

*“Atentamente me permito informarle que los salarios correspondientes al mes de noviembre de 2014, fueron cancelados siguiendo las directrices impartidas por el Despacho del Señor Fiscal General de la Nación, según Circular 0014 del 18 de noviembre de 2014, Memorandos 000041 del 20 de noviembre de 2014 y 000044 del 02 de diciembre de 2014, emitidos por la Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.”*

Así, en criterio de este Despacho y contrario a lo expuesto en la etapa de saneamiento en la audiencia inicial del 21 de noviembre de 2017<sup>14</sup>, realizada por el Juzgado Quince Administrativo Oral de Tunja, se precisa que la respuesta dada mediante el **Oficio No. SSAG-OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2014**, no accede ni niega la petición elevada de forma concreta por la demandante, por lo que mal pudiera decirse que satisface lo pretendido, de manera que no se considera que cumpla con las características que debe tener una resolución de fondo respecto a una petición respetuosa, teniendo en cuenta que la misma Corte Constitucional en la sentencia T-001 de 2015<sup>15</sup> hizo mención al alcance del derecho fundamental de petición, en los siguientes términos:

**“3.1. Contenido y alcance del derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia.**

*3.1.1. La Constitución Política establece en el artículo 23: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. De ahí que, el derecho fundamental de petición puede ser entendido desde dos dimensiones, por un lado la facultad de la persona de formular una petición respetuosa ante las autoridades, y por otra parte, el derecho a recibir de ellas una respuesta rápida y de fondo.*

<sup>14</sup>Folios 324 y ss.

<sup>15</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-001 de 15 de enero de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.



3.1.2. *Del mismo precepto constitucional, se desprende que el ejercicio del derecho de petición es una manifestación directa de la facultad de acceso a la información que le asiste a toda persona (art. 20 C.P.), así como un medio para lograr la satisfacción de otros derechos, como el debido proceso, el trabajo, el acceso a la administración de justicia, entre otros.*

3.1.3. *Por la anterior, la satisfacción de este derecho se encuentra condicionada a que la entidad emita y entregue al peticionario una respuesta que abarque en forma sustancial y resuelva, en lo procedente, la materia objeto de solicitud, independientemente del sentido. Ello quiere decir que la respuesta negativa comunicada al solicitante dentro de los términos establecidos no significa una vulneración del derecho de petición, puesto que si efectivamente lo contestado atiende de fondo el asunto expuesto se satisface el derecho mencionado. En efecto, la respuesta puede o no satisfacer los intereses de quien ha elevado la petición, en el sentido de acceder o no a sus pretensiones, **pero siempre debe ser una contestación que permita al peticionario conocer, frente al asunto planteado, cuál es la situación y disposición o criterio de la entidad competente.**<sup>16</sup>*

3.1.4. *En síntesis, la Corte ha concluido que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con ciertas condiciones: (i) oportunidad<sup>17</sup>; (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado<sup>18</sup>; y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario<sup>19</sup>, so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental.*

3.1.5. *Con base en lo anterior, se concluye que es un criterio reiterado por la jurisprudencia constitucional que el incumplimiento de alguno de los requisitos mencionados conlleva a la vulneración del derecho de petición, pues impide al ciudadano obtener respuesta efectiva y de fondo al requerimiento que presentó ante la entidad, que en la mayoría de los casos –vale la pena recordarlo– busca hacer efectivo otro derecho ya sea de rango legal o constitucional.” (Subraya fuera de texto).*

Así pues, el derecho de petición no se satisface con la simple notificación oportuna de una respuesta formal que hace un ente público o privado a un particular, sino

<sup>16</sup> La jurisprudencia de esta Corporación en reiteradas oportunidades ha señalado cuáles son las características esenciales del derecho de petición, a saber: “(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (Sentencia T-695/03); (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición (Sentencia T-1104/02) pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa (Sentencia T-294/97); (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder (Sentencia T-219/01); y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.” Ver Sentencia T-183 de 2013.

<sup>17</sup> Sobre la oportunidad, por regla general, se aplica lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo que establece que en el caso de peticiones de carácter particular la Administración tiene un plazo de 15 días para responder, salvo que por la naturaleza del asunto se requiera un tiempo mayor para resolver, caso en el cual la Administración tiene la carga de informar al peticionario dentro del término de los 15 días, cuánto le tomará resolver el asunto y el plazo que necesita para hacerlo.

<sup>18</sup> En la sentencia T- 400 de 2008 respecto a la necesidad de una respuesta de fondo, la Corte reiteró que “[l]a respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite”.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2008.



que, además, dicha respuesta debe cumplir con los requisitos de claridad y congruencia entre lo solicitado y lo respondido, y debe resolver de fondo la solicitud interpuesta. Por tanto es claro que en materia de solicitud en la que se requiera la intervención de una entidad o funcionario para amparar el derecho de petición, *“la respuesta no debe ser una simple formalidad, sino que se entenderá que la protección debe al trasfondo de lo solicitado en el escrito, mas no a una contestación somera del mismo”*<sup>20</sup>.

Entonces, se debe destacar que el derecho de petición implica que la autoridad competente debe proferir una respuesta de fondo y congruente con la solicitud presentada por el peticionario, la cual debe ser oportuna, clara, precisa y debe informarse al peticionario, situación que no se dio en el caso de autos y que conforme a lo señalado por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hay lugar a la configuración del silencio negativo.

Frente a esta figura se ha dicho que aun cuando no refleja una auténtica respuesta de la administración, se trata precisamente de una ficción legal creada para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y permitir demandar esa ficción para no someter indefinidamente al administrado a la espera de una solución a su petición, precisando:

*“El silencio administrativo es un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, a la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados, se le da un efecto que puede ser negativo o positivo. Ese efecto se conoce como acto ficto o presunto pues, aunque en tales eventos no existe una decisión expresa que contenga la voluntad de la Administración frente al asunto que ha sido sometido a su consideración, la ley le da al silencio de la Administración unos efectos similares a los del acto administrativo expreso. La razón de ser del fenómeno del silencio administrativo es la de evitar que los asuntos que la Administración debe resolver queden sin decidir de manera indefinida. En el caso del silencio negativo, le abre al interesado la posibilidad de demandar el acto ficto negativo, a pesar de que las autoridades hayan omitido su deber de pronunciarse. Y en el caso del silencio positivo, el acto presunto hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable. (...)”*<sup>21</sup>.

Corolario de lo anterior, ante la falta de respuesta de fondo, lo que se configuró fue un silencio administrativo negativo al no resolverse la solicitud conforme a lo pedido, emitiéndose una respuesta que no accedía ni negaba lo solicitado respecto de la señora ROSALBA CAICEDO CAMACHO.

<sup>20</sup> En este sentido se pronunció el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia del 13 de septiembre de 2018, expediente 150013333014-2018-0104-01 M.P. Fabio Iván Afanador Gracia.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 05001-23-31-000-2011-00984-01(21514).



En consecuencia el Despacho se declarará inhibido para pronunciarse sobre la legalidad del **Oficio SSAG-OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2014**, suscrito por el Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá y se declarará la configuración del silencio administrativo negativo frente a la petición elevada en fecha 19 de noviembre de 2015. Cabe precisar que este Despacho ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en igual sentido en sentencia del 30 de noviembre de 2017, radicado No. 15001333014 2015-00211-00, y por tanto respeta su precedente horizontal.

**ii). EL DERECHO A LA HUELGA Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO UN SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL:**

El Código Sustantivo del Trabajo, adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950, se refiere a este término al siguiente tenor:

*“ARTICULO 429. DEFINICION DE HUELGA. Se entiende por huelga la suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus empleadores y previos los trámites establecidos en el presente título.”.*

Sobre el mismo tema el artículo 56 superior, aborda este criterio, así:

*“ARTICULO 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.  
La ley reglamentará este derecho. (...)”.*

Particularmente este derecho ha sido estudiado en diversas oportunidades por la Corte Constitucional quien ha señalado que se erige como un mecanismo válido y legítimo destinado a equilibrar las cargas en las relaciones de trabajo y que aun cuando no pueda adjudicársele la connotación de derecho fundamental, es susceptible de ser reglado por una ley, dándole tal carácter cuando se pretendan conculcar los derechos al trabajo y la libre asociación sindical, pudiendo a su vez ser utilizado como mecanismo de presión para que se resuelva de manera favorable un conflicto con intereses económicos.

La huelga entonces no es un derecho absoluto y a ella debe ceder el carácter de servicio público esencial, de manera que se han fijado dos condiciones para limitarlo legítimamente, así:

*“(i) en primer lugar y desde un punto de vista material, que se desarrolle respecto de un servicio público que por su propia naturaleza pueda ser considerado como servicio público esencial; (ii) en segundo lugar y desde un punto de vista formal, que adicionalmente el legislador haya expresamente regulado no sólo respecto de la definición de la actividad*





*de que se trate como un servicio público esencial, sino que adicionalmente haya restringido de manera expresa el derecho de huelga respecto de dicha actividad, siguiendo para ello el criterio material de servicio público esencial en cuanto que afecte el núcleo esencial de derechos fundamentales.*<sup>22</sup>

Con posterioridad la misma instancia constitucional aclaró en la Sentencia C 796 de 2014 que “los límites del derecho de huelga no los define entonces el tipo de actividad, sino: (i) su duración, (ii) su amplitud en número de trabajadores y empresas que cesen labores, (iii) y sus efectos “inminente[s]” sobre instituciones y actividades que puedan considerarse objetivamente como fundamentales para mantener la vida, la salud y la seguridad de la persona.”. Este mismo pronunciamiento recordó que con anterioridad se había abordado lo que debía entenderse por servicio público, enseñando que:

*“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.*

*El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores e intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se pueden imponer a los usuarios de los servicios.*

***El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta, no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquéllos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo. Es obvio, que la balanza de los intereses y derechos en conflicto debe inclinarse en favor de los derechos fundamentales.*** (Negrilla del Despacho).

A su turno, el mismo Código Sustantivo del Trabajo se refiere a la prohibición de huelga en los servicios públicos, de la siguiente manera:

**“ARTICULO 430. PROHIBICION DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS.** De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos.

*Para este efecto se considera como servicio público, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con*

<sup>22</sup> Sentencia C-349/09. Referencia: expediente D- 7474. Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá DC., veinte (20) de mayo de dos mil nueve (2009).



*un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.*

*Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:*

*a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;*

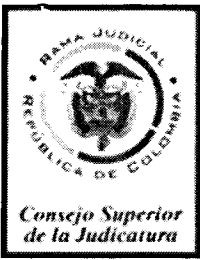
*...”*

Así las cosas, no pasa por alto el Despacho que en efecto a la huelga se le ha otorgado un rango constitucional que tiene limitantes cuando comporten consecuencias adversas a los intereses generales y ello se predica de la actividad a desarrollar por el servidor judicial, que al encontrarse inmersa en las funciones de una de las ramas del poder público, tiene una expresa prohibición en aras de no afectar su esencia, sin que ello limite en medida alguna el derecho a la libre asociación sindical, es así como la misma Ley 270 de 1996 en su artículo 125 reitera lo ya regulado por el Código Sustantivo del Trabajo cuando señala que la Administración de Justicia es un servicio público esencial y que conforme al artículo 228 superior que le otorga un carácter de función pública, exige prestarse de forma permanente y continua de manera que no puede verse afectados por el derecho a la huelga al estar restringido atendiendo precisamente a la necesidad de satisfacer los intereses de la comunidad.

En este punto, resulta pertinente aludir a lo que el Consejo de Estado al respecto ha afirmado, en relación con el alcance del servicio en los siguientes términos:

*“La Administración de Justicia es un servicio público esencial. ... Por cuanto su prestación viene prevista para satisfacer una necesidad de carácter general, obtener el desarrollo de una vida plena y satisfactoria en sociedad, razón por la cual debe garantizarse su acceso no solo permanente sino continuo a toda la comunidad... El artículo 228 superior impone que la administración de justicia y las distintas actuaciones indispensables para cumplir con el fin de preservar el orden económico y social justo, deben ceñirse invariablemente al principio de continuidad. Ello demanda de los empleados y funcionarios vinculados a la Rama Judicial la obligación de prestar el servicio de justicia en forma permanente y regular, sin interrupciones en el tiempo ni en el espacio, salvo las excepciones de ley... no se garantiza el derecho de huelga en los servicios públicos esenciales, –artículo 56 constitucional-, entre ellos el de administración de justicia, derecho que, además, no es absoluto sino relativo en tanto puede ser restringido por el interés general, la satisfacción de los derechos de los demás, y cuando de su ejercicio se derive alteración del orden público. Empero, las restricciones que el legislador imponga al ejercicio del derecho de huelga no pueden ser arbitrarias, ni desconocer su magnitud jurídica pues lo harían inoperante. (...)”<sup>23</sup>*

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015), Radicación número: 15001-23-33-000-2014-00589-01(AC).



Así, se ha determinado también que la administración de justicia no es sólo una garantía constitucional, sino un derecho fundamental que se instituye como uno de los pilares del Estado Social y Democrático de Derecho, de la siguiente manera:

*“El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 de la norma superior en los siguientes términos: Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado. Este derecho ha sido entendido como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley. Por medio de su ejercicio se pretende garantizar la prestación jurisdiccional a todos los individuos, a través del uso de los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico. De esta forma, el derecho de acceso a la administración de justicia constituye un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales, ya que, como ha señalado esta Corporación “no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”. (...)”<sup>24</sup>.*

Resulta claro entonces que el acceso a la administración de justicia se erige como una garantía que contribuye a la remoción de obstáculos en diferentes ámbitos tornándola inclusiva, debiéndose ofrecer a la comunidad en condiciones de igualdad, gratuidad y responsabilidad con miras a garantizar una armonía social, de modo que no es dable que se pueda garantizar el derecho de huelga en situaciones que conlleven a la afectación de este servicio público esencial, dado el carácter que le ha impreso el mismo Congreso de la República al señalarlo así en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

### **iii). LA FACULTAD DE DESCONTAR O RETENER SALARIOS EN UN CONTEXTO DE HUELGA:**

A este respecto, debe decirse que como antecedente remoto en que se haya establecido que el salario que percibe un servidor público requiere que se pruebe como efectivo el servicio prestado, encontramos el Decreto 1036 del 27 de diciembre de 1904 *sobre la contabilidad de la hacienda nacional*, de la misma forma la norma en cita aduce que el jefe de nómina es quien debe certificar la asistencia del empleado y el cumplimiento de los deberes que justifican dicho pago.

<sup>24</sup> Referencia: expediente T-3057830, ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil once (2011).



Más adelante, el Decreto 186 del 03 de febrero de 1925 *por el cual se establecen unos pagos*, en su artículo 3 señala que *“Los pagos por sueldos serán por servicios rendidos y deben comprobarse debidamente (...)”*.

Por su parte, el Decreto 1647 del 05 de septiembre de 1967, *“Por el cual se reglamentan los pagos a los servidores del estado”*, establece:

*“Artículo 1º.- Los pagos por sueldos o cualquiera otra forma de remuneración a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital, municipal y de las empresas y establecimientos públicos, serán por servicios rendidos, los cuales deben comprobarse debidamente ante los respectivos funcionarios de la Contraloría General de la República y las demás Contralorías a quienes corresponde la vigilancia fiscal.*

*Artículo 2º.- Los funcionarios que deban certificar los servicios rendidos por los empleados públicos y trabajadores oficiales de que trata el artículo anterior, estarán obligados a ordenar el descuento de todo día no trabajado sin la correspondiente justificación legal. (...)”*.

Lo anterior permite entrever que no es desproporcionada la idea de no cancelar o remunerar un servicio que deba prestar un funcionario público, si no se encuentra acreditado que efectivamente se dio o que más bien se probó no realizó, dando lugar por supuesto al descuento cuando no se justifica la ausencia a las labores, al omitirse de manera infundada la obligación de cumplirla, relegando a su vez a la administración de la pretensión de obtener un pago.

Al respecto, no ha sido escasa la jurisprudencia constitucional o la emitida en sede contenciosa administrativa cuando se señala que en efecto resulta procedente, proporcionado y ajustado el descuento de los días no laborados salvo cuando la huelga obedezca a un hecho imputable al empleador por el incumplimiento de sus obligaciones laborales; sin que en ningún caso esté permitido desconocer o afectar el mínimo vital, la vida digna o los derechos irrenunciables a la seguridad social del trabajador, de ahí que se exija el pago de los aportes para salud y pensión durante el término de duración del cese de actividades, se planteen alternativas cuando se acredite la efectiva prestación del servicio o se proponga recuperar el tiempo no trabajado.

El Consejo de Estado ha sido claro al manifestar:

*“En punto del no pago de salarios originado en la cesación del servicio por huelga o paro, la Corte Constitucional ha establecido que si bien es viable constitucionalmente en la primera la no cancelación de salarios por el tiempo que dure, a menos que la huelga sea*



*imputable al empleador por incumplimiento de sus obligaciones laborales jurídicamente exigibles, con mayor razón procede dicho descuento salarial por inasistencia al trabajo, con motivo de un cese de actividades o paro no autorizado legalmente, sino prohibido específicamente por la ley. De todo lo anterior cabe concluir... que la administración puede proceder al no pago de los días no laborados por el servidor público, y este a su vez debe entender que igualmente no tiene derecho a reclamar que estos le sean pagados, cuando efectivamente se ha comprobado que sus servicios no se prestaron... La facultad que tiene la administración para efectuar descuentos salariales con motivo de los ceses colectivos de labores no puede repercutir en la afectación de los derechos fundamentales a la vida digna, el derecho al salario mínimo del servidor público y su familia; así que cuando haya lugar a estos descuentos, la administración debe ponderar el ejercicio de su facultad y estos derechos fundamentales de manera que la medida que ha de adoptar para hacer efectivo el descuento sea la menos gravosa o lesiva posible. Es decir, que en caso de que el monto del descuento sea significativo, la administración debe optar por realizarlo de manera moderada y sucesiva a fin de garantizar la subsistencia digna del trabajador y su familia. (...)"<sup>25</sup>.*

A su vez la Corte Constitucional, no ha sido ajena a esta dinámica y ha dilucidado respecto al tema:

*"Con relación al tema del no pago de los salarios durante el tiempo que dure la suspensión del servicio por la huelga legalmente declarada, previsto en el artículo 449 del C.S.T., esta Corporación en sentencia C - 1369 de 2000, M. P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell, al pronunciarse sobre su constitucionalidad, señaló:*

***"2.2. Como se infiere de la jurisprudencia de la Corte el derecho de huelga no es absoluto, y se encuentra condicionado a la reglamentación que establezca el legislador, quien puede imponer restricciones o limitaciones por razones de orden público, para proteger los derechos ajenos y de la colectividad y asegurar la prestación de los servicios públicos y, en general, con el fin de alcanzar una finalidad constitucional que se estime esencial o constitucionalmente valiosa.***

(...)

*De lo expuesto se colige que la reglamentación de la huelga, específicamente en lo que concierne con la calificación de las consecuencias jurídicas que se derivan del hecho de la cesación colectiva del trabajo no puede considerar exclusivamente los intereses de los trabajadores, en cuanto a las repercusiones económicas, familiares y sociales que de ella se derivan. Es necesario armonizar éstos con los intereses generales de la comunidad, en lo relativo a la continuidad en la prestación de ciertos servicios y a la necesidad de preservar las fuentes de producción y de empleo, y aún con los intereses del propio empleador, vinculados al derecho de propiedad, al desarrollo de la actividad económica y al reconocimiento de una ganancia lícita, justa y apropiada a su esfuerzo empresarial.*

(...)

***- Ciertamente el no pago de salarios a los trabajadores durante el periodo de la huelga los priva de unos ingresos económicos que los afectan tanto en lo personal como en lo***

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015), Radicación número: 15001-23-33-000-2014-00589-01(AC)



**familiar, con las consiguientes repercusiones sociales y políticas. Sin embargo, a juicio de la Corte, ello se justifica constitucionalmente por las siguientes razones:**

**a) El pago de salarios tiene como causa la prestación del servicio por los trabajadores. Por consiguiente, dada la naturaleza sinalagmática del contrato laboral, el cumplimiento de dicha prestación hace exigible a su vez el cumplimiento de la obligación del empleador de pagar aquéllos. El pago de salarios, sin la contraprestación de la prestación de servicios al empleador, puede configurar un enriquecimiento ilícito a favor de los trabajadores.**

*Si bien la falta de prestación del servicio no resulta de una omisión deliberada e individual de los trabajadores, sino que obedece a la consecuencia de una decisión y acción colectivas, de la cual no debe hacerse responsable individualmente a los trabajadores sino a la organización sindical, lo cierto es que si al trabajador puede no serle imputable el hecho de la huelga, tampoco, en principio, puede atribuirsele al empleador. En estas circunstancias, el derecho de huelga que se puede ejercer a través de la organización sindical y que determina la solidaridad de los trabajadores para cesar en el ejercicio de la actividad laboral no debe, en justicia, repercutir exclusivamente en la lesión del patrimonio del empleador y en la afectación de su derecho a la libertad de empresa.*

(...)

**b) La justificación del ejercicio del derecho constitucional de huelga, basado en la obligación del empleador de pagar salarios, podría implicar su desnaturalización y la afectación de principios constitucionales esenciales y valiosos, por la circunstancia de que se fomentaría el ejercicio abusivo, caprichoso y de mala fe del derecho de huelga por los trabajadores y se impediría el logro de la finalidad constitucional relativa a la solución pacífica de los conflictos por la vía del acuerdo o la concertación (preámbulo, arts.1, 2, 22, 55 y 56 C.P.), pues los trabajadores tendrían asegurada una especie de huelga contractual remunerada y no tendrían interés alguno en la solución del conflicto. Por consiguiente, el pago de salarios durante la huelga, antes que solucionar, conduciría a fomentar los conflictos colectivos de trabajo.**

**c) El efecto de la huelga en el no pago de salarios responde no sólo a razones jurídicas, sino a un principio de equidad, pues es injusto, irrazonable y desproporcionado que las consecuencias o perjuicios económicos que se derivan de la huelga deban recaer única y exclusivamente en una sola de las partes - los empleadores - y no en ambas, esto es, tanto en éstos como en los trabajadores.**

*A las cargas constitucionales que implican la función social de la propiedad y de la empresa y el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (arts. 2, inciso 2, 58, 95 y 333 de la C.P.) no puede sumarse la imposición de una carga que resulta inequitativa y desproporcionada, por afectar el patrimonio de la empresa en forma injustificada.*

*Adicionalmente, la huelga sufragada por los empleadores incidiría como una carga doble en el patrimonio de éstos, pues no sólo tendrían que pagar salarios durante el cese de actividades, sino adicionalmente los beneficios laborales obtenidos por la realización de éste.*

*- Distinta es la situación que se presenta en los casos en que la huelga de los trabajadores no sólo es lícita, sino que obedece a reclamaciones respecto de las condiciones de trabajo que se estiman perfectamente legítimas, y se origina en causas que son imputables al empleador.*



bien ambos medios de control se encaminan a obtener una reparación o indemnización, los presupuestos para cada uno de ellos difieren como pasa a verse:

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 138 del C.P.A.C.A procede cuando se busque la declaración de nulidad de un acto administrativo, cuando el interesado crea lesionado un derecho subjetivo, amparado en una norma, que puede conllevar el restablecimiento del derecho y la reparación del daño.

Por su parte la reparación directa de que trata el artículo 140 *ibídem*, se encamina a obtener el resarcimiento de un daño antijurídico producido por acción u omisión de un agente del Estado y derivado de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos y adicionalmente procede la reparación directa cuando no se discute la legalidad del acto, el cual se considera legal, sino que la inconformidad radica en el rompimiento de las cargas públicas.

Para el Despacho resulta evidente que lo que se estudia es la procedencia de un descuento salarial originado en la participación de una huelga en la administración de justicia, catalogada como un servicio público y cuyas consecuencias son controvertibles en sede jurisdiccional, por lo que el medio de control apropiado para atacarlas es el de nulidad y restablecimiento del derecho no el de reparación directa, por lo que se impone inhibirse para pronunciarse acerca de las pretensiones de reparación directa formuladas en el libelo introductorio, por resultar improcedentes.

#### **D. DEL CASO CONCRETO:**

Descendiendo al caso *sub examine*, se discute si procede el derecho a ordenar a favor de la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO** el reconocimiento y pago del salario completo correspondiente al mes de noviembre del año 2014, así como la consecuente reliquidación de las prestaciones sociales a que haya objeto, teniendo en cuenta que se ordenó el no pago de salario para dicha mensualidad ya que aparentemente la citada empleada no concurrió a su sitio de labores en atención al cese derivado de la huelga adelantada por los sindicatos de la Rama Judicial. Así las cosas, debe el Despacho soportarse en lo probado en instancia de la siguiente manera:



- La señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO**, trabaja con la Fiscalía General de la Nación - Seccional Tunja, en el cargo de TECNICO INVESTIGADOR I SECCIONAL CHIQUINQUIRA, devengando un sueldo promedio de \$2.231.845,00 para el año 2014 (fl.243).
- El **9 de octubre de 2014**, ASONAL JUDICIAL junto con otras organizaciones sindicales, convocaron a un paro nacional indefinido, del cual la actora manifestó haber hecho parte.
- Los sindicatos de ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL y UNISERCTI, votaron la huelga a la que se dio inicio en el mes de octubre de 2014 y se prolongó hasta el mes de diciembre del mismo año (fl.234).
- Lo anterior implicó el bloqueo de las oficinas e instalaciones ubicadas en la Carrera Carera 9 No. 14-90 segundo piso de Chiquinquirá, sin que se hubiere tomado control o diligenciado planillas de asistencia (fls.249 -250).
- A través de la **Circular N° 0014 del 18 de noviembre de 2014**, el Fiscal General de la Nación hizo un llamado a retornar al desarrollo de las actividades de ese ente en condiciones de normalidad recordando que se trataba de un servicio público esencial, en los siguientes términos:

*“El Fiscal General de la Nación recuerda a todos los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación que el cese de actividades no puede por ningún motivo afectar la continuidad de la adecuada prestación de los servicios esenciales que tiene a cargo la entidad así como el derecho al trabajo de los demás servidores que no participaron en el paro. En ese sentido, hago un llamado cordial a los servidores que no permiten el desarrollo normal de las actividades constitucionales y legales de la Fiscalía general de la Nación, e impiden que aquellos funcionarios que no participan del cese de actividades puedan ingresar a sus lugares de trabajo, para que suspendan este tipo de actuaciones y levanten los bloqueos que impiden ingresar a las instalaciones de la Entidad.*

*Así mismo, se ordena a los Directores Nacionales y Seccionales de la Fiscalía general de la Nación para que de conformidad con el numeral 1 de la circular del 9 de octubre de 2014 reporten al correo electrónico: [informes.despachos@fiscalia.gov.co](mailto:informes.despachos@fiscalia.gov.co), a más tardar hoy, martes 18 de noviembre de 2014, a las 6:00 p.m., a los funcionarios que no están cumpliendo con sus funciones y, de ser el caso, proceda a hacerse efectiva la correspondiente deducción salarial por inasistencia al lugar del trabajo, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado.*

*Por otro lado, se informa que, de acuerdo con la Circular Nro. 0030 del 28 de octubre de 2014, aquellas dependencias no tendrán turno de Navidad y Año Nuevo en caso de que a los funcionarios les sea imposible compensar el tiempo de descanso dentro de las fechas y horarios que la Entidad ha establecido para ello”. (fl.17).*





- En el **Memorando 000041 del 20 de noviembre de 2014**, dirigido a los Directores y Subdirectores Nacionales y Seccionales, suscrito por el Director Nacional de Apoyo a la Gestión, se establece el procedimiento para el pago de nómina de noviembre de 2014 en relación con el cese de actividades, indicando:

*“Teniendo en cuenta que mediante Circular Nro. 0014 de 18 de noviembre de 2014, el señor Fiscalía General de la Nación impartió instrucciones precisas sobre el deber de dar aplicación a las deducciones salariales a las que haya lugar, por la no prestación efectiva del servicio, a continuación se establecen los procedimientos que deben observarse estrictamente, con miras a cumplir las mencionadas directrices y evitar posibles responsabilidades fiscales, así:*

*1. Es deber de los Directores Nacionales y Seccionales reportar y certificar los servidores de su respectiva dependencia que no han prestado efectivamente el servicio en el mes de noviembre de 2014, identificando puntualmente al trabajador, así como los días que no laboró, a más tardar el día 21 de noviembre a las 11:00 a.m. al correo electrónico informes.despachos(@fiscalia.gov.co y al Departamento de Administración de Personal o Subdirección Seccional de apoyo a la gestión según corresponda, so pena de las medidas administrativas o disciplinarias a que haya lugar.”*

*13. (...) Los aportes al Sistema de Seguridad Social se realizarán en un 100% a los servidores que no hayan prestado el servicio, con miras a garantizar el derecho a la seguridad social y bajo el entendido que no se encuentra suspendida la relación legal y reglamentaria con la entidad, para lo cual deberá liquidarse en autoliquidación periódica o autoliquidación por corrección. Posteriormente se realizarán los cobros correspondientes al porcentaje de aporte del empleado.*

*(...)*

*La responsabilidad en el cumplimiento de las directrices impartidas por el señor Fiscal General de la Nación y del proceso de no pago de salarios por no prestación efectiva del servicio, recae directamente en los Directores Nacionales y Directores Seccionales y Subdirectores de Apoyo a la Gestión, por lo cual se requiere de su absoluto compromiso y dedicación”.*

- El **24 de noviembre de 2014**, la Directora Seccional de Fiscalías, dando cumplimiento a las Circulares 0014 y 000041, señala que una vez revisadas las planillas y reportes presentados expidió un listado de 170 servidores que por encontrarse participando en la jornada de cese de actividades convocado por ASONAL JUDICIAL y otros sindicatos de la Rama Judicial no han laborado en el mes de noviembre de dicho año, puntualizando que se anexa el cuadro resumen de funcionarios y días no laborados, en el cual se detalla que la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO se ausentó de sus labores y completó un total de 13 días no laborados** (fls.25; 74-76; 166-168).

- De acuerdo con la certificación de devengados y deducciones para los meses de septiembre y octubre del año 2014, suscrita por el Tesorero de la Fiscalía General de la Nación - Seccional Tunja, la accionante devengaba un sueldo promedio mensual



de \$1.801.732,00 y una bonificación judicial de \$430.113,00 para un total mensual de \$2.231.845,00; sin embargo para el mes de noviembre de 2014, devengó por concepto de sueldo la suma de \$660.635,00 y lo correspondiente a sueldo de vacaciones por \$1.668.912, bonificación judicial de 157.708,00 y prima de vacaciones por \$1.037.382 para un total de \$3.524.637 (fl.243).

- Que conforme a la Certificación de fecha 14 de septiembre de 2017, suscrita por el COORDINADOR de la UNIDAD LOCAL DE POLICÍA JUDICIAL de Chiquinquirá, la accionante ROSALBA CAICEDO CAMACHO, para el mes de noviembre de 2014, desempeñó sus funciones judiciales y administrativas como secretaria de la Unidad ***“desde el día 03 de noviembre al 07 de noviembre del año 2014 y del 10 de noviembre al 11 de noviembre de 2014...”*** (fl.271).

- Que de acuerdo con lo certificado en el **Oficio No. 0002 del 21 de julio de 2017**, proferido por la Sección de Talento Humano de la FGN- Seccional Boyacá, **a la demandante se le canceló por concepto de sueldo para el mes de noviembre de 2014, lo correspondiente a once (11) días** (fls.241 y 242).

Del recuento fáctico precedente, se destaca que efectivamente existió un cese de actividades en la Fiscalía General de la Nación, lo que acarreó que se adelantaran las respectivas deducciones salariales por los días no laborados, previa certificación expedida por los Directores Nacionales y Seccionales de la entidad, quienes tenían la obligación de reportar los servidores de su dependencia que no prestaron efectivamente el servicio en el mes de noviembre de 2014, y respecto de los aportes a seguridad social, se estableció que se debían consignar en un 100%, bajo el entendido que no se suspendió la relación legal y reglamentaria con la entidad, sino que se previó que con posterioridad se harían los cobros de los porcentajes que correspondieran al trabajador.

Se encuentra acreditado también que la actora trabaja en la Fiscalía General de la Nación, de igual forma que participó en la huelga que tuvo lugar en los meses de octubre a diciembre de 2014 y que para el mes de noviembre de dicha anualidad, la entidad demandada le efectuó el descuento de su salario para los 13 días hábiles que no asistió a su lugar de trabajo, reconociéndose en consecuencia el pago del salario y prestaciones para los once días restantes del mes de noviembre.



Respecto al no pago de salarios originado en la cesación del servicio por huelga, diversas instancias han insistido en que procede dicho descuento por inasistencia al trabajo, con motivo de un cese de actividades o huelga prohibida por la ley, anotando que la pretensión concreta se dirige a ordenar el pago completo del salario del mes de noviembre de 2014 y la consecuente reliquidación de las prestaciones sociales pero que no se probó que en efecto la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO** hubiera acudido todos los días a su lugar de trabajo, como si se probó según certificación expedida por la Directora Seccional de Fiscalías que su ausencia se prolongó **durante 13 días** de dicha mensualidad, tampoco se aportaron planillas que permitieran observar con claridad que se había cumplido la jornada de trabajo, y teniendo en cuenta además lo preceptuado en el citado Decreto 1647 de 1967, que señala que para la aplicación de los descuentos salariales, se debe observar el debido proceso así: *i) el pago será por servicios prestados; ii) es obligación ordenar el descuento o abstenerse de pagar todo día no trabajado sin la correspondiente justificación legal; iii) se debe certificar que los servicios se prestaron efectivamente o producir y comunicar la novedad relacionada con la ausencia.*

Así, las deducciones salariales se encuentran soportadas, más teniendo en cuenta que los descuentos de nómina no se controversiaron en su momento, tomando como directrices las emanadas del Despacho del Fiscal General de la Nación mediante Memorando 0044 de 2 de diciembre de 2014, que hizo un llamado cordial a los servidores que no permiten el desarrollo normal de las actividades constitucionales y legales de la entidad, e impedían que aquellos funcionarios que no participaron del cese de actividades pudieran ingresar a sus lugares de trabajo, para que suspendieran ese tipo de actuaciones y levantaran los bloqueos que impedían ingresar a las instalaciones de la entidad; y ordenó a los Directores Nacionales y Seccionales de Fiscalía que reportaran a los funcionarios que no estaban cumpliendo con sus labores y, de ser el caso, hacer efectiva la correspondiente deducción salarial por inasistencia al lugar de trabajo.

De otro lado, los bloqueos que tuvieron lugar y que impidieron la entrada de los funcionarios a su lugar de trabajo no puede atribuirse a la entidad accionada, sino que los mismos obedecieron a los sindicatos que lideraron la huelga que los usaron como forma de presión, con las consecuencias adversas que ya conocemos referidas al descuento salarial proporcional a la actuación por parte de los trabajadores con la afectación al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, sin que se haya probado la violación endilgada frente a la actuación adelantada por la



Respecto al no pago de salarios originado en la cesación del servicio por huelga, diversas instancias han insistido en que procede dicho descuento por inasistencia al trabajo, con motivo de un cese de actividades o huelga prohibida por la ley, anotando que la pretensión concreta se dirige a ordenar el pago completo del salario del mes de noviembre de 2014 y la consecuente reliquidación de las prestaciones sociales pero que no se probó que en efecto la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO** hubiera acudido todos los días a su lugar de trabajo, como si se probó según certificación expedida por la Directora Seccional de Fiscalías que su ausencia se prolongó **durante 13 días** de dicha mensualidad, tampoco se aportaron planillas que permitieran observar con claridad que se había cumplido la jornada de trabajo, y teniendo en cuenta además lo preceptuado en el citado Decreto 1647 de 1967, que señala que para la aplicación de los descuentos salariales, se debe observar el debido proceso así: *i) el pago será por servicios prestados; ii) es obligación ordenar el descuento o abstenerse de pagar todo día no trabajado sin la correspondiente justificación legal; iii) se debe certificar que los servicios se prestaron efectivamente o producir y comunicar la novedad relacionada con la ausencia.*

Así, las deducciones salariales se encuentran soportadas, más teniendo en cuenta que los descuentos de nómina no se contrvirtieron en su momento, tomando como directrices las emanadas del Despacho del Fiscal General de la Nación mediante Memorando 0044 de 2 de diciembre de 2014, que hizo un llamado cordial a los servidores que no permiten el desarrollo normal de las actividades constitucionales y legales de la entidad, e impedían que aquellos funcionarios que no participaron del cese de actividades pudieran ingresar a sus lugares de trabajo, para que suspendieran ese tipo de actuaciones y levantaran los bloqueos que impedían ingresar a las instalaciones de la entidad; y ordenó a los Directores Nacionales y Seccionales de Fiscalía que reportaran a los funcionarios que no estaban cumpliendo con sus labores y, de ser el caso, hacer efectiva la correspondiente deducción salarial por inasistencia al lugar de trabajo.

De otro lado, los bloqueos que tuvieron lugar y que impidieron la entrada de los funcionarios a su lugar de trabajo no puede atribuirse a la entidad accionada, sino que los mismos obedecieron a los sindicatos que lideraron la huelga que los usaron como forma de presión, con las consecuencias adversas que ya conocemos referidas al descuento salarial proporcional a la actuación por parte de los trabajadores con la afectación al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, sin que se haya probado la violación endilgada frente a la actuación adelantada por la



Fiscalía General de la Nación en relación con el acto administrativo negativo presunto derivado de la falta de respuesta a la solicitud elevada por el apoderado de la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO** en fecha 19 de noviembre de 2015.

Debe aclararse que no desconoce el Despacho, que al interior de la huelga existían servidores que querían laborar normalmente, pero que no lo podían hacer dado que otros compañeros lo impedían a través de bloqueos u otros medios coercitivos, pero frente a tal actuar debió estar registrado, soportado y probado que hubiera sido esa restricción la causa efectiva de su no labor. Es del caso señalar que no obra tampoco en el plenario prueba que indique que la actora notificara a su empleador la voluntad de laborar y que los bloqueos de los sindicatos se lo impedían con el fin que este tomara las medidas del caso y se garantizara la prestación del servicio, tampoco existen planillas de control en las que conste que todos los días durante el mes reclamado, la accionante concurrió en el horario de trabajo a las dependencias de la Fiscalía ubicadas en Carera 9 No. 14-90 segundo piso de Chiquinquirá y que no pudo ingresar, estando presta a hacerlo si se superaban las condiciones que lo impedían, es decir el hecho fortuito de tener obstáculos insalvables para ella, que le impedían ejercer su labor.

De lo anterior se concluye que las pruebas requeridas para acreditar el dicho de la demandante, no se evidencian, sin olvidar que la carga de la prueba corresponde a la actora y, dadas las circunstancias no queda otro camino para el fallador que negar las pretensiones de la demanda en relación con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO**.

Al respecto y para mayor ilustración, se considera apropiado traer a conocimiento un caso de similares contornos discutido por la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>26</sup>, en el que se concluyó:

*“Por otra parte, conforme a las pruebas testimoniales que fueron rendidas en la oportunidad procesal dispuesta para ello, coinciden en afirmar que el funcionario Carlos Julio Salas durante el tiempo que duró el paro estuvo concentrado junto con sus demás compañeros en el primer piso de las instalaciones de la Fiscalía, es decir fuera de su lugar de trabajo, por imposibilidad de ingresar, teniendo en cuenta que los representantes del sindicato colocaron una cadena bloqueando la puerta.*

*No obstante lo anterior, la Presidenta de Unisercti Boyacá, refirió en la ya mencionada certificación obrante a folios 102 a 103, que la sede ubicada en la carrera 10 n° 20 21, no fue bloqueada para el ingreso de los funcionarios y que los mismos permanecieron en las*

<sup>26</sup> Demandante: CARLOS JULIO SALAS, Demandado: Fiscalía General de la Nación, expediente 15001-33-33-005-2015-00205-01, sentencia del 12 de julio de 2017. M.P. OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO.



*instalaciones durante la jornada laboral como consta en las planillas de control que se registraron en el momento.*

*De lo anotado se puede concluir que la circunstancia alegada por la parte demandante no fue debidamente probada, en lo que hace referencia a su imposibilidad de ingresar a la sede de trabajo, por cuanto Unisercti Boyacá, en su condición de promotora del paro, era la llamada a organizar todo lo referente a este y por lo tanto, debía tener conocimiento sobre cómo se desarrollaba, sin embargo, la Presidenta de la organización sindical afirma que la mencionada sede de la Fiscalía “no fue bloqueada”, situación contraria a lo afirmado por los testigos, empero, es importante para esta Sala resaltar, que dichas declaraciones fueron rendidas por personas con interés en el asunto, por encontrarse en las mismas condiciones del actor, según lo prescribe el artículo 211 del C.G.P.*

*La Sala debe anotar que al plenario no se aportaron las planillas de asistencia, que aducen los testigos, fueron diligenciadas por los funcionarios durante los días del paro, certificaciones (sic) correspondía a la parte actora demostrar que, en efecto, cumplió con su jornada de trabajo no mediante testimonial, sino mediante documentos.*

*Ahora bien, conforme los preceptos del Decreto 1647 de 1967, en su artículo 2º, se exige prueba documental sobre si los servicios se prestaron efectivamente, por lo tanto, no puede ser demostrado mediante prueba testimonial, en atención al artículo 225 del C.G.P., máxime, cuando en atención a los parámetros jurisprudenciales antes citados para el descuento por inasistencia al trabajo es suficiente “Certificación del jefe inmediato reportando dicha ausencia”, no queda más que concluir que la entidad demandada se ajustó al supuesto fijado por la Corte Constitucional.”*

El anterior precedente vertical es compartido en su totalidad por este Despacho, de manera que se resolverá de conformidad.

## VII. CONCLUSION:

Con todo, el Despacho encuentra adecuada y proporcional la deducción o no pago salarial efectuada a la accionante por los días no laborados ya que resulta admisible al ser producto de la no asistencia comprobada a su sitio de labor, incumpliendo su deber de prestar un servicio que además ostenta el carácter de público que debe ser permanente y continuo como lo es el acceso a la administración de justicia.

Dicho de otra forma, la causa del descuento que originó la inconformidad que hoy se demanda, se debió a un hecho propio, libre y voluntario por parte de la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO** quien al ausentarse de su sitio de trabajo en el mes de noviembre de 2014, por la huelga tantas veces nombrada, debió asumir las consecuencias de ello como lo fue el no pago de dicha mensualidad, al participar en una actividad expresamente prohibida por la Constitución y la ley.

Por estas razones las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho no prosperarán y respecto a las de reparación directa, el Despacho no se pronunciará

al resultar improcedentes; de igual manera el acto demandable lo era el ficto o presunto por el silencio de la administración al no resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago del salario del mes de noviembre de 2014, con la consecuente reliquidación de las prestaciones sociales, a favor de la actora.

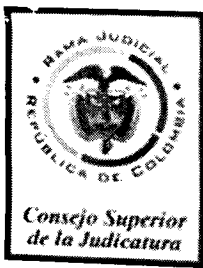
- **COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:**

Atendiendo lo contemplado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, y en el numeral 1 del artículo 365 del C.G.P, el Despacho impone **condenar en costas a la parte vencida, esto es la parte demandante**, y acogiendo la sentencia del Consejo de Estado de fecha 7 de abril de 2016, NI 1291-2014, Sección 2 subsección A. Dr. WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, que señala el criterio objetivo de valoración para la condena en costas, conforme a lo siguiente:

- “...El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas: a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCAa uno “objetivo valorativo” –CPACA-. b) 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. c) 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. d) 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). e) 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. f) 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 CGP27, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial. g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia*

De acuerdo a lo anterior, la condena se liquidará por la Secretaría de éste Despacho y seguirá el trámite contemplado en el artículo 366 y ss del C.G.P.

Tomando en consideración el artículo en comento, el juzgado fija las agencias en derecho que se hayan causado dentro del presente asunto, de conformidad al Acuerdo No. PSAA16-10554 del Consejo Superior de la Judicatura, de fecha 5 de agosto de 2016, acto administrativo que en su artículo 5º, numeral 1. PROCESOS



DECLARATIVOS EN GENERAL, fija como tarifa por la cuantía, cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, de menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. En ese sentido, se fija como agencias en derecho el 4% de la estimación de la cuantía indicada en el escrito de la demanda que fue de \$2.682.278 según consta a folio 14, en atención a la duración del proceso, la naturaleza y calidad de la gestión desarrollada, y que corresponde a la suma de **CIENTO SIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$107.291,00)**, que deberá cancelar el demandante a favor de la parte demandada CASUR.

### VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARASE** inhibido el Despacho para pronunciarse sobre la legalidad del acto administrativo contenido en el **Oficio SSAG-OTH N° 02364 del 02 de diciembre de 2014**, suscrito por el Subdirector Seccional de Apoyo a la Gestión Seccional Boyacá, conforme a la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: DECLARASE** la configuración del silencio administrativo negativo frente a la petición elevada en fecha 19 de noviembre de 2015, tendiente a obtener el reconocimiento y pago del salario del mes de noviembre de 2014 y las prestaciones sociales reliquidadas a favor de la señora **ROSALBA CAICEDO CAMACHO**, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de la providencia.

**TERCERO: NEGAR** las pretensiones principales de nulidad y restablecimiento del derecho contenidas en el libelo introductorio, conforme se expuso en precedencia.

**CUARTO: DECLARASE** inhibido el Despacho para pronunciarse frente a las pretensiones subsidiarias de reparación directa, por improcedentes conforme a los argumentos de la parte motiva.

**QUINTO: CONDENAR** en costas a la **parte demandante**. Por secretaría efectúese la respectiva liquidación.



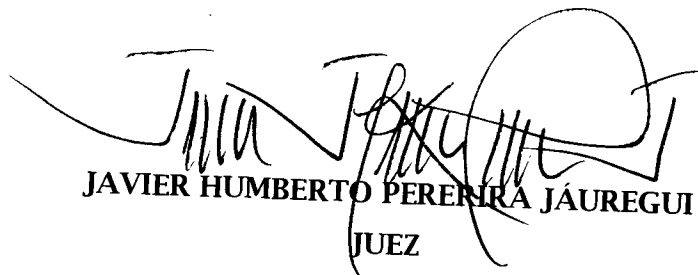


**SEXTO: FIJAR como agencias en derecho** la suma de CIENTO SIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$107.291,00), suma que se deberá cancelar la demandante a favor de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION.

**SEPTIMO: NOTIFICAR** esta providencia en los términos del artículo 203 del C.P.A.C.A. en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO:** En firme esta decisión, por Secretaría remítanse las comunicaciones de que trata el artículo 192, inciso final del C.P.A.C.A.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,**

  
JAVIER HUMBERTO PERERA JÁUREGUI  
JUEZ

