

## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



### JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

MEDIO DECONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho.  
RADICADO: 27001-33-33-004-2022-00322-00  
DEMANDANTE: Mario Alfonso Lora Correa  
DEMANDADO: Nación - Fiscalía General de la Nación

**A.I. 1353**

**AVÓCASE CONOCIMIENTO** del presente medio de control, asignado a este despacho en virtud del Acuerdo PCSJA22-11918 del 02/02/2022, por medio del cual se crearon Juzgados Transitorios en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, entre otras disposiciones del acuerdo.

Fíjese en el portal correspondiente de la Rama Judicial, y para efectos de publicidad, el listado de todos los procesos que correspondieron por reparto a este Despacho Judicial.

**A.I. 1354**

Analizada la demanda y los elementos contentivos a la misma, por reunir los requisitos legales establecidos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado y adicionado por el artículo 35 de la ley 2080 de 2021, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 de la ley 1437 de 2011, **ADMÍTASE** la demanda que, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, instauró el señor **MARIO ALFONSO LORA CORREA** en contra de la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION**.

Para su trámite se dispone:

- 1. NOTIFÍQUESE** este auto personalmente al señor **PROCURADOR JUDICIAL ADMINISTRATIVO**, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, para lo cual se anexará copia del mismo, así como de la demanda y los anexos, de conformidad con el inciso tercero del

artículo 199 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la ley 2080 de 2021.

**2. NOTIFÍQUESE** este auto a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la ley 2080 de 2021, en concordancia con inciso segundo del numeral 8° del artículo 162 de la ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 35 de la ley 2080 de 2021.

Adicionalmente, remítase copia de la demanda y los anexos al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

**3. COMUNÍQUESE** este auto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para lo de su competencia, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, para lo cual se anexará copia del mismo, así como una copia de la demanda y los anexos, conforme a lo dispone de conformidad con el inciso quinto del artículo 199 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la ley 2080 de 2021.

**4. SE CORRE TRASLADO** a la parte demandada, por el **término de treinta (30) días**, los cuales comenzarán a contarse a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente, de conformidad con el inciso cuarto del artículo 199 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la ley 2080 de 2021.

**5. SE ORDENA EN VIRTUD DE ESTE AUTO** a la entidad demandada, el envío al correo electrónico del Juzgado [j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co) los antecedentes administrativos que dieron origen al acto administrativo atacado. Para este efecto dispone de un plazo que no podrá exceder del último día de traslado de la demanda y a partir de la notificación de la presente providencia. **SE ADVIERTE QUE EL DESACATO A LA SOLICITUD O LA INOBSERVANCIA DEL PLAZO INDICADO TENDRÁ LOS EFECTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 44 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO.**

A los abogados **SADY ANDRES ORJUELA BERNAL**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.110.462.065, portador de la Tarjeta Profesional Nro. 205.930 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderado, en nombre y representación de la parte actora, en los términos consagrados en el poder conferido obrante el expediente electrónico del proceso.

Finalmente, y atendiendo al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, y al Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, se insta a todos los sujetos procesales, para que cualquier comunicación que deban hacer llegar a este Juzgado, sea enviada en formato PDF al correo institucional [j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co), para lo cual deberán identificar plenamente el expediente de que se trata, con indicación del **NÚMERO DE RADICADO COMPLETO Y LAS PARTES.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

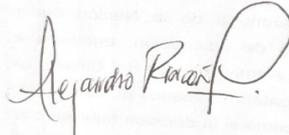


**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
**JUEZ**

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **048 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCÓN IDÁRRAGA**  
**Secretario Ad-Hoc**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

<b>SENTENCIA NO.</b>	<b>259 - 2022</b>
<b>RADICADO</b>	27-001-33-33-004-2022-00093-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE</b>	Jhoan Andrés Hurtado Mosquera
<b>DEMANDADO</b>	Nación – Fiscalía General de la Nación

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas procesales y al no advertirse causal de nulidad alguna que haga írrita la actuación, procede el Despacho dictar sentencia en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES**

Pretende por modo el demandante se declare la nulidad del Oficio No. SRAEC-31100-366 del 7 de octubre del 2021 a través del cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial<sup>1</sup> como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, deprecia el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013, causada desde el 1º de enero de 2013, en este sentido, sea considerada como constitutiva de factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones legales causadas y que se llegasen a causar mientras permanezca vinculado a la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, solicita se ordenen los ajustes de valor a que haya lugar, el pago de los intereses moratorios, el cumplimiento del fallo conforme a la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la parte demandada.

**HECHOS**

Refiere la parte actora que en la actualidad labora al servicio de la Nación –Fiscalía General de la Nación en el cargo de Fiscal Delegado Ante los Jueces Municipales y Promiscuos, seguidamente, expone que a través de la facultad reglamentaria

<sup>1</sup> Establecida mediante el Decreto 382 de 2013.

otorgada a través de la Ley 4ª de 1992, el poder ejecutivo expidió el Decreto 382 de 2013 por medio del cual se creó la bonificación judicial, la cual se asignó como factor salarial únicamente para liquidar los aportes a seguridad social.

En atención al referido decreto, advierte que la bonificación judicial por ser un emolumento que se percibe de forma habitual y permanente debiera constituir factor prestacional para liquidar todas las prestaciones sociales, empero, al no serlo así, vulnera los principios constitucionales previstos en la Carta Política, en las normas de la Organización Internacional del Trabajo y en la Convención de Derechos Humanos, cánones que en virtud del Bloque de Constitucionalidad hacen parte del derecho interno Colombiano.

Finalmente, manifiesta que el 7 de octubre de 2021 radicó solicitud ante la Fiscalía General de la Nación Seccional - Choco en la cual pedía la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para liquidar todas las prestaciones, petición que fue resuelta desfavorablemente a través del Oficio No. SRAEC-31100-366 del 7 de octubre del 2021, contra esta decisión solo procedía el recurso de reposición.

### **NORMAS VIOLADAS**

Las normas que la parte actora considera transgredidas son:

✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Artículos 4, 25 y 53.

✚ **DE ORDEN LEGAL:** Decreto 382 y 383 de 2013, Decreto 022 del 2014, Decreto 1269 y 1270 del 2015, Decreto 246 y 247 del 2016 y Decreto 1014 y 1015 de 2017.

### **CONCEPTO DE VIOLACION**

Refiere la parte actora que, con la expedición de los actos acusados, la entidad vinculada por pasiva vulnera flagrantemente las normas en que debiera fundarse, pues en su sentir, dan una aplicación inapropiada a los decretos que regulan la bonificación judicial

Seguidamente, manifiesta que el Código Sustantivo del Trabajo ha definido el concepto de salario y los elementos que lo constituyen, en este sentido, refiere que al ser la bonificación judicial un estipendio que se causa y se paga de forma habitual, permanente y periódica es constitutiva de salario.

Finalmente, aduce que aquellos decretos que han desarrollado tal emolumento han desconocido su carácter prestacional, vulnerando los preceptos constitucionales alusivos al derecho al trabajo y al principio de progresividad, motivos que lo llevan a afirmar que los actos demandados son contrarios a la norma constitucional y legal en que debiera fundarse, lo que hace procedente su anulación.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva permaneció silente en esta oportunidad procesal.

## TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante Auto del 31 de mayo de 2022 y debidamente notificada el 9 de junio de 2022; sin que la entidad demandada se pronunciara al respecto.

Con proveído No. 398 del 11 de agosto de 2022 se decretaron las pruebas y se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

## ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTE DEMANDANTE:** Refiere que, en consideración a que la Constitución Política de Colombia no contiene una definición clara y específica de salario, acude a los conceptos que determina la OIT, específicamente en el Convenio No. 95, ratificado por Colombia a través de los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo.

Aduce que las características esenciales del concepto de salario aluden a (I) la retribución directa o en especie, (II) el carácter habitual o periódico y (III) la contraprestación directa del servicio; En este sentido, refiere que la bonificación judicial debe entenderse como constitutivo de factor salarial, pues es una retribución directa, que se causa mes a mes, y es otorgada en contraprestación al servicio prestado por los funcionarios públicos al Estado, motivos estos que en su sentir llevan indiscutiblemente a que la bonificación judicial sea tenida en cuenta al momento de liquidar las prestaciones sociales.

Finalmente, y después de citar múltiples apartados jurisprudencias insiste en que se acceda a las pretensiones de la demanda.

**PARTE DEMANDADA:** NO SE EVIDENCIA EN EL GLOSARIO DEL EXPEDIENTE PRONUNCIAMIENTO ALGUNO; CONCLUYENDO QUE LA PARTE Guardó Silencio en esta etapa procesal.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Publico no emitió concepto alguno en la presente causa.

## CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO'. Para ello abordará *(i)* el argumento central, conformado por *(i.i)* la premisa normativa y jurisprudencial, *(i.ii)* el análisis del caso concreto, para con ello arribar *(i.iii)* a la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ¿DEBE INAPLICARSE LA EXPRESIÓN “Y CONSTITUIRÁ ÚNICAMENTE FACTOR SALARIAL PARA LA BASE DE COTIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD” CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 382 DE 2013 Y LOS DECRETOS QUE LO MODIFIQUEN?

En caso afirmativo,

- ¿ESTÁN VICIADOS DE NULIDAD LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS?

¿LE ASISTE A LA DEMANDANTE EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL DE QUE TRATA EL DECRETO 382 DEL 2013 Y EN CONSECUENCIA A RELIQUIDAR LOS FACTORES SALARIALES Y PRESTACIONALES DEVENGADOS POR LA PARTE ACTORA?

En caso de acceder a las pretensiones:

¿SE CONFIGURÓ LA PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE ALGUNO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS?

## I. ARGUMENTO CENTRAL

### I.I PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL:

#### - DEL CONCEPTO DE SALARIO:

El artículo 53 de la Constitución Política facultó al Congreso de la República para expedir el Estatuto del Trabajo teniendo como pilares mínimos los siguientes principios constitucionales:

*“(...) igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”*

Del mismo modo, dispuso que *“Los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”*<sup>2</sup>, al mismo tenor estableció *“La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”*

En esta línea de intelección, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de legalidad en las actuaciones del Estado, es así, que su inobservancia vulnera flagrantemente la Constitución.

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio, núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1963 a través de la Ley 54 de 1962, tal Convenio en su artículo 1º aludió al significado del salario en los siguientes términos:

---

<sup>2</sup>Cuarto inciso del Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

*“(...) el **término salario** significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”*

En este orden, mediante la Ley 50 de 1990 fueron introducidas varias reformas al Código Sustantivo del Trabajo, específicamente y para el asunto *sub examine* aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario, veamos:

*“**Artículo 14.** El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.”*

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario y al respecto expone:

*“**Artículo 15.** El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. No constituyen salario las sumas que **ocasionalmente** y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones **ocasionales**, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni **los beneficios o auxilios habituales u ocasionales** acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.” /Negrillas propias del Despacho/*

Frente al precepto recién trasunto, se vislumbra que el elemento primordial para que un emolumento percibido por el empleado **no** constituya salario, es la frecuencia y periodicidad con que se recibe, esto es, si tal estipendio se percibe de forma esporádica, casual y no de forma habitual, no es configurativo de salario.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, Expediente No. D-902, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, dispuso:

*“Teniendo en cuenta las reformas hechas por la Ley 50 de 1990 a los arts. 127, 128, 129, 130 y 132 del C.S.T., **la regla general es que***

**constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales."/Negrillas del Despacho/**

De otro lado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional adujo sobre la definición de factor salarial que este responde "(...) a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario (...)" concepto este que necesariamente remite al precepto 53 constitucional en el cual se predica que "(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral", nociones que conducen a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución por la labor prestada, ello, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial.

A su turno, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, concluyó que la ley es quien define qué ingresos deben ser tenidos en cuenta para efectos de liquidar el salario, al respecto, indico: "(...) debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica (...)."

Ahora bien, en cuanto a las bonificaciones habituales, las dos Secciones de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia han sido reiterativas al afirmar que tales bonificaciones tienen el carácter de constitutivo de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al momento de liquidar los salarios y las prestaciones sociales.

Corolario de lo expuesto, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que percibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, independientemente de la denominación que esta tenga, tales como, primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio y/o porcentajes sobre ventas o comisiones.

**- EL ORIGEN DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL:**

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual:

*“(...) se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los **empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.”*

Seguidamente, en su artículo segundo fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de que trata el canon 1º *ídem*, sin perjuicio de los objetivos y criterios allí establecidos, entre ellos, el respeto a los derechos adquiridos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

En este hilo de exposición, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades y en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, estableció para los **servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación** mediante el Decreto 382 de 2013, el derecho a percibir una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.(...)”**/Negrillas propias del Despacho/

Consecutivamente, en el precepto 3º del mismo decreto se estableció:

**“ARTÍCULO 3. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”**

Nótese que, en el artículo primero de dicha normativa es claro al establecer que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Advirtiéndose además en el artículo 3º trasunto que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en la norma precedente, lo

cual, en consonancia con lo establecido por el artículo 10<sup>3</sup> de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 advierte que cualquier disposición que vaya en contravía del régimen salarial y prestacional allí estipulado, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

**- LA BONIFICACIÓN JUDICIAL FACTOR CONSTITUTIVO DE SALARIO:**

El Decreto 382 de 2013, creó una bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, la cual sería reconocida mensualmente a partir del 1º de enero del año 2013 y únicamente constituiría factor salarial para liquidar los aportes al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cambio, no sería constitutivo de salario para la base de liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos.

Ahora bien, de lo hasta aquí discurrido y con fundamento en las leyes y los apartes jurisprudenciales transcritos en líneas anteriores, se deduce que, al existir el elemento de periodicidad en el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, y al tener su origen en el servicio prestado por los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, tal bonificación es constitutiva de salario.

Es así que en el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA** y los **REPRESENTANTES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del párrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992<sup>4</sup>, se estableció lo siguiente:

*“(...) con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,*

**ACUERDAN:**

**1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la**

<sup>3</sup>ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

<sup>4</sup> ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.**(sft)

*remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.*

*(...)*”

*El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (...) /Líneas del Despacho/.*

Bajo esta premisa, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 382 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

En este contexto, el articulado del Decreto en cita, debe ser examinado a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup> en extensa jurisprudencia, así:

*(...) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (...).*

En esta línea de entendimiento, se constata que el pluricitado Decreto, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de esa entidad, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

En estos términos, con especial atención a las características de cada caso y en aras de determinar si tal precepto resulta aplicable o no, se torna necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, el cual reza:

*“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.*

---

<sup>5</sup> SALA DE CASACIÓN LABORAL. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

Esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

Al respecto, la jurisprudencia<sup>6</sup> también ha señalado que, corresponde al Juez, oficiosamente, inaplicar normas o actos que resulten lesivos del ordenamiento superior:

*(...) La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o de oficio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (...).*  
/Líneas Propias del Despacho/

De lo recién trasunto, se colige que la excepción de inconstitucionalidad dispuesta en el artículo 4º superior, goza de control difuso de constitucionalidad al recaer en este operador judicial la posibilidad de analizar si el Decreto 382 de 2013 es nugatorio de derechos supralegales.

---

<sup>6</sup>Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Sobre el particular, resulta de cardinal importancia manifestar que, si bien el Juez de conocimiento puede a solicitud de parte o de oficio dejar de aplicar dicha normativa, ello no implica su sustracción del ordenamiento jurídico, y tampoco la invalida, pues esta excepción solo produce efectos Inter partes. Panorama distinto ocurre cuando se trata del control concentrado de constitucionalidad, el cual recae en la Corte Constitucional y su procedimiento se circunscribe a una demanda por inconstitucionalidad, caso en el que el Máximo Órgano Constitucional decidirá en forma definitiva, abstracta, general y con efectos *erga omnes* si la norma exceptuada es constitucional o no.

De acuerdo con lo anterior y dado que **el artículo 1° del Decreto 382 de 2013**, menciona el carácter de **no salarial** de la bonificación judicial, excepto para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para el caso concreto y por las razones expuestas precedentemente, se estima conveniente inaplicar la expresión que se subraya a continuación:

*“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá **únicamente** factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”*

Así pues, se concluye que la bonificación judicial es constitutiva de salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos reglamentarios que modificaron el Decreto 382 de 2013, como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en su artículo primero respectivamente.

## **I.II CASO CONCRETO:**

Descendiendo al caso concreto y teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, se pudo establecer que:

- El 7 de octubre del 2021, a través de apoderado judicial la parte actora elevó petición ante la Fiscalía General de la Nación Seccional de Quibdó – Choco, solicitando el reconocimiento y pago de la bonificación judicial percibida en virtud del Decreto 382 de 2013, como factor salarial para liquidar sus prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos. (fls 5 a 9 del archivo 02 del Expediente Digital).
- A través del Oficio No. SRAEC-31100-366 del 7 de octubre del 2021, el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación,

despachó desfavorablemente las suplicas de la parte actora. (fls 11 a 14 del archivo 02 del Expediente Digital).

- Contra el acto administrativo demandado, procedía únicamente el recurso de reposición, cuya interposición no es obligatoria al tenor del inciso final del artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, recurso este que no fue incoado por el demandante.
- Obra así mismo, el siguiente certificado expedido por el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación:
  - Certificado de **JHOAN ANDRÉS HURTADO MOSQUERA** en el cual se indica que ingresó a la Fiscalía General de la Nación el 4 de septiembre del 2017, a desempeñar el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS, así mismo, se vislumbra que el demandante ha percibido de forma mensual la bonificación judicial (fls. 15ª 26 del archivo 02 del Expediente Digital).

En ese orden de ideas, resulta diáfano para este Administrador de Justicia que el demandante como servidor público de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, ha devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, sin que la misma haya sido tomada en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues, se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que el demandante devenga desde el 1º de enero del 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el despacho, se concluye que la bonificación judicial descrita en el Decreto 382 de 2013 reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe y ha percibido el demandante **JHOAN ANDRÉS HURTADO MOSQUERA**, ello por cuanto tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario devengado.

### **Conclusión**

Dando solución al primer problema jurídico planteado, habrá de inaplicarse por inconstitucional la expresión "**únicamente**" contenida en el artículo 1º de los Decretos 382 de 2013 y de los demás que lo reglamentaron y modificaron como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022.

En este sentido, y por considerarse el acto administrativo demandado nugatorio de las disposiciones legales y constitucionales será del caso declarar la nulidad del Oficio No. SRAEC-31100-366 del 7 de octubre del 2021 proferido por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación.

En consecuencia, la entidad demandada deberá efectuar una nueva liquidación en donde se incluirán, con base en los cargos desempeñados por la parte actora, todos los factores salariales y prestacionales, inclusive la bonificación judicial devengada por el demandante **JHOAN ANDRÉS HURTADO MOSQUERA** desde el 1º de enero de 2013, incluyendo la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que perciban los funcionarios.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que perciba el demandante en el futuro y mientras se desempeñe como empleado de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devengue tal asignación. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a la entidad de previsión, deberán ser deducidos.

### **I.III PRESCRIPCIÓN.**

El Código de Procedimiento laboral, en su artículo 151<sup>7</sup>, dispone:

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

En el *sub iudice* se tiene que la fecha en la cual se causó el derecho data del 1º de enero de 2013, la presentación de la reclamación administrativa data del 7 de octubre del 2021, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales a partir de la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir del del 7 de octubre del 2018, en consideración, a que entre la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial, esto es, 1º de enero de 2013, pasaron más de tres años, conforme a lo establecido en la norma transcrita.

### **LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS**

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a los demandantes las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ellos y lo que les corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.

---

<sup>7</sup> Debe rememorarse que en otra sentencia de unificación, el Consejo de Estado señaló que debe aplicarse el término de prescripción trienal en virtud del artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, por cuanto *“tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990”*. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE- SUJ004 del 25 de agosto de 2016, M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO).

A las sumas adeudadas a la parte actora se les aplicarán los reajustes de ley y la actualización de conformidad con la siguiente fórmula financiera acogida por el H. Consejo de Estado:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir **por el demandante** desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, y vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente para la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **1 de enero de 2013**, momento en el cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como salario, lo anterior, con efectos fiscales a partir del **7 de octubre del 2018**, por prescripción trienal.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada, teniendo en cuenta que el índice final es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

Se ordenará a la accionada emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

#### **COSTAS**

En virtud a que no se evidenciaron gastos del proceso, no habrá lugar a condena en costas, ni fijación de Agencias en derecho, atendiendo los recientes pronunciamientos del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>8</sup>.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA DE OFICIO** la excepción de “PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES”.

**SEGUNDO: INAPLICAR** por inconstitucional la expresión *únicamente* contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013, 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>8</sup>Sección Tercera Subsección B. Consejero Ponente: Fredy Ibarra Martínez. Bogotá 11 de Octubre de 2021; Radicación número: 1101-03-26-000-2019-00011-00(63217).

**TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD** del Oficio No. SRAEC-31100-366 del 7 de octubre del 2021 proferido por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante el cual se negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial al demandante.

**CUARTO:** A título de restablecimiento del derecho, **SE CONDENA** a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, a efectuar una nueva liquidación con la integración de todos los factores prestacionales y salariales devengados por el señor **JHOAN ANDRÉS HURTADO MOSQUERA**, identificado con la cédula de ciudadanía **No. 1.077.461.823**, desde la fecha de su vinculación, pero con efectos fiscales a partir del **7 de octubre del 2018, por haber aplicado la prescripción trienal.**

La liquidación deberá incluir la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, teniendo como parte integrante del salario la bonificación judicial, atendiendo además al cargo desempeñado.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por el demandante, mientras se desempeñe como empleado de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devengue tal asignación.

**QUINTO: SE ORDENA** a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte accionante sobre la carga prevista en el inciso segundo de la citada disposición normativa.

**SEXTO: SIN COSTAS**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SÉPTIMO:** La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A. y pagará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

**OCTAVO:** En firme esta sentencia, DEVUELVASE el expediente al juzgado de origen, Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Chocó, para que se sirva LIQUIDAR los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR el expediente dejándose la respectiva constancia secretarial.

**NOVENO: SE NOTIFICA** conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011. Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

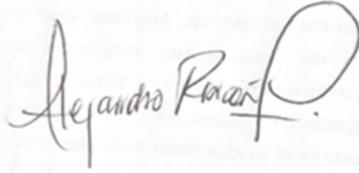


**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
**JUEZ**

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **48 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCON IDARRAGA**  
**Secretario Ad-Hoc**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**RADICADO:** 27001-33-33-003-2022-00048-00

**DEMANDANTE:** Jhoan Andrés Hurtado Mosquera

**DEMANDADO:** Nación – Fiscalía general de la Nación

Seria del caso programar fecha para realizar la audiencia inicial de que trata el precepto 180 de la Ley 1437 de 2011. Con todo, el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, adicionado mediante la Ley 2080 de 2021, estipula:

**“ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

**1. Antes de la audiencia inicial:**

**a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;**

**b) Cuando no haya que practicar pruebas;**

**c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;**

**d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.**

**El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.**

**Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.**

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

**2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10)**

días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

**PARÁGRAFO.** En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso." /Negrilla del Despacho/

En este orden, con respaldo en el canon recién trasunto y al no advertirse necesaria la realización de la audiencia inicial, el Despacho procede en los siguientes términos

### FIJACIÓN DEL LITIGIO

**Auto No. 1325**

Para la fijación del litigio, el debate jurídico se centra en determinar si es procedente el reajuste del salario y las prestaciones sociales devengadas por el demandante con la inclusión del 30% de la prima especial, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992,

#### **PROBLEMAS JURÍDICOS ASOCIADOS:**

- ¿Tiene la prima especial de servicios, carácter de factor salarial?

De ser así,

- ¿Tiene derecho el demandante al reajuste de sus salarios y de sus prestaciones sociales, consistente en la diferencia entre el valor reconocido por la entidad demandada (el cual tuvo como base para su liquidación el 70% del salario básico mensual), y el valor que resultaría de reconocerle tanto el salario como las prestaciones sociales, tomando como base la liquidación del salario básico más la prima especial de servicios? En caso afirmativo, ¿desde cuándo?
- ¿Se configuró la prescripción trienal en alguno de los derechos reconocidos?

Lo anterior sin perjuicio de que, al momento de emitir sentencia, se puedan abordar otros problemas jurídicos relevantes para definir el asunto.

## DECRETO DE PRUEBAS

Auto No. 1326

Téngase como **PRUEBAS**, para dirimir la controversia, los siguientes:

- I. **PRUEBAS PARTE DEMANDANTE:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como prueba documental la aportada con la demanda, visible en el archivo en PDF denominado "03Pruebas" del expediente electrónico. No hizo solicitud especial de pruebas.
- II. **PRUEBAS PARTE DEMANDADA:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como pruebas las documentales aportadas con la contestación de la demanda visible en los archivos PDF 10 del expediente digital. No hizo solicitud especial de pruebas.
- III. **MINISTERIO PÚBLICO:** No solicitó ni aportó pruebas.

Se incorporarán los medios de prueba que fueran aportados con la demanda, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

## TRASLADO DE ALEGATOS

Auto No. 1327

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, mediante la cual se adicionó el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se corre traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de **diez (10) días**. Vencido este término se procederá a dictar sentencia anticipada de forma escrita.

## SANEAMIENTO DEL PROCESO

Auto No. 1328

En ejercicio del control de legalidad, al no advertirse irregularidad procesal alguna o causal de nulidad que haga írrita la actuación, **SE DECLARA** legalmente tramitado el proceso (art. 207 CPACA).

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE:

**PRIMERO: PRESCINDIR** de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA y proceder con el agotamiento del trámite para expedir sentencia anticipada.

**SEGUNDO: FIJAR** el litigio en los términos previstos en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: INCORPORAR** los medios de prueba que fueran aportados con la demanda y la contestación a la misma, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

**CUARTO: SE CORRE TRASLADO** a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de **diez (10) días**.

**QUINTO:** A la abogada **YARIBEL GARCÍA SÁNCHEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 66.859.562, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 119.059 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderada en nombre y representación de la entidad demandada, de conformidad con el poder conferido.

**SEXTO: DECLARAR** saneado el proceso hasta esta etapa procesal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

**SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE** por estado electrónico el contenido de esta providencia, conforme lo dispone el numeral 1° del artículo 173 del CPACA.

Finalmente, y atendiendo al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, y al Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, se insta a todos los sujetos procesales, para que cualquier comunicación que deban hacer llegar a este Juzgado, sea enviada en formato PDF al correo institucional [j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co), para lo cual deberán identificar plenamente el expediente de que se trata, con indicación del **NÚMERO DE RADICADO COMPLETO Y LAS PARTES.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

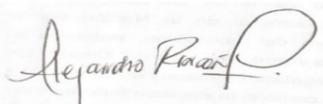


**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
**JUEZ**

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
**No. 048 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCÓN IDÁRRAGA**  
**Secretario Ad-Hoc**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

<b>SENTENCIA NO.</b>	<b>257 - 2022</b>
<b>RADICADO</b>	27-001-33-33-003-2021-00233-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE</b>	Carmen Yadira Mena Rivera y Maria de Jesús Valoyes Romero
<b>DEMANDADO</b>	Nación – Fiscalía General de la Nación

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas procesales y al no advertirse causal de nulidad alguna que haga irrisoria la actuación, procede el Despacho dictar sentencia en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES**

Pretenden por modo el demandante se declare la nulidad del Oficio No. SRAEC-31100-149 del 7 de mayo del 2021 a través del cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial<sup>1</sup> como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, deprecia el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013, causada desde el 1º de enero de 2013, en este sentido, sea considerada como constitutiva de factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones legales causadas y que se llegasen a causar mientras permanezca vinculado a la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, solicita se ordenen los ajustes de valor a que haya lugar, el pago de los intereses moratorios, el cumplimiento del fallo conforme a la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la parte demandada.

**HECHOS**

Refiere la parte actora que en la actualidad labora al servicio de la Nación –Fiscalía General de la Nación, expone que a través de la facultad reglamentaria otorgada a través de la Ley 4ª de 1992, el poder ejecutivo expidió el Decreto 382 de 2013 por

<sup>1</sup> Establecida mediante el Decreto 382 de 2013.

medio del cual se creó la bonificación judicial, la cual se asignó como factor salarial únicamente para liquidar los aportes a seguridad social.

En atención al referido decreto, advierte que la bonificación judicial por ser un emolumento que se percibe de forma habitual y permanente debiera constituir factor prestacional para liquidar todas las prestaciones sociales, empero, al no serlo así, vulnera los principios constitucionales previstos en la Carta Política, en las normas de la Organización Internacional del Trabajo y en la Convención de Derechos Humanos, cánones que en virtud del Bloque de Constitucionalidad hacen parte del derecho interno Colombiano.

Finalmente, manifiesta que el 6 de abril de 2021 radicó solicitud ante la Fiscalía General de la Nación Seccional - Choco en la cual pedía la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para liquidar todas las prestaciones, petición que fue resuelta desfavorablemente a través del Oficio No. SRAEC-31100-149 del 7 de mayo del 2021, contra esta decisión solo procedía el recurso de reposición.

### **NORMAS VIOLADAS**

Las normas que la parte actora considera transgredidas son:

✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Artículos 4, 25 y 53.

✚ **DE ORDEN LEGAL:** Decreto 382 y 383 de 2013, Decreto 022 del 2014, Decreto 1269 y 1270 del 2015, Decreto 246 y 247 del 2016 y Decreto 1014 y 1015 de 2017.

### **CONCEPTO DE VIOLACION**

Refiere la parte actora que, con la expedición de los actos acusados, la entidad vinculada por pasiva vulnera flagrantemente las normas en que debiera fundarse, pues en su sentir, dan una aplicación inapropiada a los decretos que regulan la bonificación judicial

Seguidamente, manifiesta que el Código Sustantivo del Trabajo ha definido el concepto de salario y los elementos que lo constituyen, en este sentido, refiere que al ser la bonificación judicial un estipendio que se causa y se paga de forma habitual, permanente y periódica es constitutiva de salario.

Finalmente, aduce que aquellos decretos que han desarrollado tal emolumento han desconocido su carácter prestacional, vulnerando los preceptos constitucionales alusivos al derecho al trabajo y al principio de progresividad, motivos que lo llevan a afirmar que los actos demandados son contrarios a la norma constitucional y legal en que debiera fundarse, lo que hace procedente su anulación.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a cada uno de los hechos y

oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992 es competencia del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, es así, que la creación, modificación o retribución de emolumentos salariales y prestacionales recae sobre este.

Al respecto, aduce que si bien algunos emolumentos percibidos por el empleado público pueden ser eventualmente constitutivos de salario, no necesariamente tal estipendio debe ser incluido en la base de liquidación de las prestaciones sociales, en este sentido, acude al concepto de salario, definido en el ámbito internacional por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante el Convenio 095 de 1949 y en el plano nacional por el Código Sustantivo del Trabajo y la jurisprudencia dimanada de las Altas Cortes, para manifestar que si bien un pago laboral puede incluirse dentro de la definición de salario, ello no es óbice para de forma automática ser tenida en cuenta para la base de liquidación de prestaciones sociales, pues, en su sentir, corresponde al legislador determinar que rubro puede o no ser tenido en cuenta para tal liquidación.

Seguidamente y después de citar múltiples apartados jurisprudenciales, refiere que no existe una situación jurídica consolidada en atención a que es facultad del legislador determinar si un emolumento constituye o no factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales y seguridad social. Es así, que desde el momento en que fue concebida la bonificación judicial, se hizo sin tener el carácter de salarial, motivo por el cual, no es de recibo que el accionante predique una merma en sus derechos laborales.

En lo que atañe específicamente al artículo 1º del Decreto 382 de 2013, aduce que la expresión contentiva de este precepto es totalmente legítima, legal y constitucional, pues insiste, que el legislador o el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar que rubro constituye factor salarial con implicaciones en la base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad avalada por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad realizado a la referida norma.

Adicionalmente y en lo que toca a la sostenibilidad fiscal manifiesta que la bonificación judicial no tuvo origen por iniciativa gubernativa, pues fue en virtud de las negociaciones y acuerdos con las asociaciones sindicales de la Rama Judicial y la Fiscalía General que se crearon, entre varias, la que trata el Decreto 382 en cita.

Debates en los que resalta se estuvo de acuerdo con tener dicho emolumento como factor salarial únicamente para efectos de base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, decisión que tuvo incidencia directa en el presupuesto nacional disponiendo de una suma fija para cumplir con lo acordado en la negociación colectiva, panorama que de mutar a que la bonificación judicial sea tenida en cuenta para efectos de liquidación de todas las prestaciones sociales necesariamente se vería una afectación a los recursos públicos, pues se trata de estipendios no previstos en la plurimentada negociación.

Así entonces, aduce que, si los demandantes no se encuentran conformes con lo preceptuado en el Decreto 382 del 2013 y sus modificaciones, al medio de control

que deben acudir es al de simple nulidad, por considerarlo lesivo frente a los intereses de los demandantes, empero, no pretender que la administración inaplique lo estipulado por la ley acudiendo a la posible vulneración de sus derechos subjetivos, pues insiste en que la entidad demandada a cancelado todos los emolumentos laborales.

Finalmente, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera preciso concluir que la entidad que representa solo está actuando en cumplimiento de un deber legal que le asiste, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3° del Decreto 382 de 2013, por lo que accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial preestablecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena.

Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, (II) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013, (III) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR, (IV) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, (V) COBRO DE LO NO DEBIDO, (VI) PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES, (VII) BUENA FE Y (VIII) LA GENÉRICA.

### **TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue admitida mediante Auto del 8 de marzo de 2022 y debidamente notificada el 9 de mayo de 2022; estando dentro del término de traslado de la demanda la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda.

Con proveído No. 341 del 14 de julio de 2022 se decretaron las pruebas y se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

### **ETAPA DE ALEGACIONES**

**PARTE DEMANDANTE:** Refiere que, en consideración a que la Constitución Política de Colombia no contiene una definición clara y específica de salario, acude a los conceptos que determina la OIT, específicamente en el Convenio No. 95, ratificado por Colombia a través de los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo.

Aduce que las características esenciales del concepto de salario aluden a (I) la retribución directa o en especie, (II) el carácter habitual o periódico y (III) la contraprestación directa del servicio; En este sentido, refiere que la bonificación judicial debe entenderse como constitutivo de factor salarial, pues es una retribución directa, que se causa mes a mes, y es otorgada en contraprestación al servicio prestado por los funcionarios públicos al Estado, motivos estos que en su sentir llevan indiscutiblemente a que la bonificación judicial sea tenida en cuenta al momento de liquidar las prestaciones sociales.

Finalmente, y después de citar múltiples apartados jurisprudencias insiste en que se acceda a las pretensiones de la demanda.

**PARTE DEMANDADA:** Manifiesta que las disposiciones contenidas en el Decreto 382 de 2013, son producto de la facultad otorgada al Gobierno Nacional mediante la Constitución Política y los lineamientos establecidos por el Congreso de la

República a través de la Ley 4ª de 1992, respecto de la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, razón por la cual tal disposición goza de plena validez y eficacia jurídica, amparada en el principio de legalidad.

De otro lado, expone que después de hacer un análisis juicioso del tema, no se vislumbra que todo lo que devenga un trabajador deba hacer parte de la liquidación de todos los factores salariales y prestacionales que perciba, al respecto menciona que en diferentes sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se ratifica que el legislador tiene la facultad de determinar qué factores salariales deben ser constitutivos de salario y cuales no, lo que quiere decir que restringe el carácter salarial, sin que ello signifique una afectación a disposiciones constitucionales.

Seguidamente, solicita al Juzgado se analicen y se de aplicación a todas las posturas jurisprudenciales mencionadas en la contestación de la demanda; agrega que el Decreto 382 de 2013 es el resultado de una negociación colectiva, figura que avala la OIT y la jurisprudencia constitucional, misma que permite que los servidores públicos puedan intervenir en las condiciones de empleo sin que esto implique una alteración a los mínimos legales laborales, para el caso concreto, refiere que tal retribución adicional no existía anteriormente, que justamente los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación y los representantes del Gobierno Nacional habían acordado que la bonificación judicial tendría efectos salariales restringidos.

Finalmente, y en lo que atañe a la sostenibilidad fiscal refiere que destinar recursos adicionales para emolumentos que no son constitutivos de salario, podría generar una crisis fiscal del Estado Colombiano, afirma que la Fiscalía General de la Nación actuó en cumplimiento de un deber legal, al aplicar lo estrictamente estipulado por el Decreto 382 de 2013 y demás normas concordantes. Depreca se nieguen las pretensiones de la demanda.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Publico no emitió concepto alguno en la presente causa.

## CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO'. Para ello abordará **(i)** el argumento central, conformado por **(i.i)** la premisa normativa y jurisprudencial, **(i.ii)** el análisis del caso concreto, para con ello arribar **(i.iii)** a la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ✚ ¿DEBE INAPLICARSE LA EXPRESIÓN “Y CONSTITUIRÁ ÚNICAMENTE FACTOR SALARIAL PARA LA BASE DE COTIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD” CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 382 DE 2013 Y LOS DECRETOS QUE LO MODIFIQUEN?

En caso afirmativo,

- ✚ ¿ESTÁN VICIADOS DE NULIDAD LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS?
- ✚ ¿LE ASISTE A LA DEMANDANTE EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL DE QUE TRATA EL DECRETO 382 DEL 2013 Y EN

CONSECUENCIA A RELIQUIDAR LOS FACTORES SALARIALES Y PRESTACIONALES DEVENGADOS POR LA PARTE ACTORA?

En caso de acceder a las pretensiones:

✚ ¿SE CONFIGURÓ LA PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE ALGUNO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS?

## I. ARGUMENTO CENTRAL

### I.I PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL:

#### - DEL CONCEPTO DE SALARIO:

El artículo 53 de la Constitución Política facultó al Congreso de la República para expedir el Estatuto del Trabajo teniendo como pilares mínimos los siguientes principios constitucionales:

*“(...) igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”*

Del mismo modo, dispuso que “Los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”<sup>2</sup>, al mismo tenor estableció “La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

En esta línea de intelección, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de legalidad en las actuaciones del Estado, es así, que su inobservancia vulnera flagrantemente la Constitución.

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio, núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1963 a través de la Ley 54 de 1962, tal Convenio en su artículo 1º aludió al significado del salario en los siguientes términos:

*“(...) el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y*

<sup>2</sup>Cuarto inciso del Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

*debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”*

En este orden, mediante la Ley 50 de 1990 fueron introducidas varias reformas al Código Sustantivo del Trabajo, específicamente y para el asunto *sub examine* aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario, veamos:

**“Artículo 14.** *El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.”*

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario y al respecto expone:

**“Artículo 15.** *El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. No constituyen salario las sumas que **ocasionalmente** y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones **ocasionales**, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni **los beneficios o auxilios habituales u ocasionales** acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.”* /Negrillas propias del Despacho/

Frente al precepto recién trasunto, se vislumbra que el elemento primordial para que un emolumento percibido por el empleado **no** constituya salario, es la frecuencia y periodicidad con que se recibe, esto es, si tal estipendio se percibe de forma esporádica, casual y no de forma habitual, no es configurativo de salario.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, Expediente No. D-902, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, dispuso:

**“Teniendo en cuenta las reformas hechas por la Ley 50 de 1990 a los arts. 127, 128, 129, 130 y 132 del C.S.T., la regla general es que constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que**

*ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales."/Negrillas del Despacho/*

De otro lado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional adujo sobre la definición de factor salarial que este responde "(...) a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario (...)" concepto este que necesariamente remite al precepto 53 constitucional en el cual se predica que "(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral", nociones que conducen a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución por la labor prestada, ello, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial.

A su turno, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, concluyó que la ley es quien define qué ingresos deben ser tenidos en cuenta para efectos de liquidar el salario, al respecto, indico: "(...) debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica (...)."

Ahora bien, en cuanto a las bonificaciones habituales, las dos Secciones de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia han sido reiterativas al afirmar que tales bonificaciones tienen el carácter de constitutivo de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al momento de liquidar los salarios y las prestaciones sociales.

Corolario de lo expuesto, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que percibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, independientemente de la denominación que esta tenga, tales como, primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio y/o porcentajes sobre ventas o comisiones.

#### **- EL ORIGEN DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL:**

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual:

*“(...) se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los **empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.”*

Seguidamente, en su artículo segundo fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de que trata el canon 1º *ídem*, sin perjuicio de los objetivos y criterios allí establecidos, entre ellos, el respeto a los derechos adquiridos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

En este hilo de exposición, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades y en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, estableció para los **servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación** mediante el Decreto 382 de 2013, el derecho a percibir una bonificación judicial, en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.(...)”*** /Negrillas propias del Despacho/

Consecutivamente, en el precepto 3º del mismo decreto se estableció:

***“ARTÍCULO 3. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”***

Nótese que, en el artículo primero de dicha normativa es claro al establecer que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Advirtiéndose además en el artículo 3º trasunto que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en la norma precedente, lo cual, en consonancia con lo establecido por el artículo 10<sup>3</sup> de la Ley 4ª de 1992 advierte que cualquier disposición que vaya en contravía del régimen salarial y

---

<sup>3</sup>ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

prestacional allí estipulado, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

**- LA BONIFICACIÓN JUDICIAL FACTOR CONSTITUTIVO DE SALARIO:**

El Decreto 382 de 2013, creó una bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, la cual sería reconocida mensualmente a partir del 1º de enero del año 2013 y únicamente constituiría factor salarial para liquidar los aportes al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cambio, no sería constitutivo de salario para la base de liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos.

Ahora bien, de lo hasta aquí discurrido y con fundamento en las leyes y los apartes jurisprudenciales transcritos en líneas anteriores, se deduce que, al existir el elemento de periodicidad en el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, y al tener su origen en el servicio prestado por los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, tal bonificación es constitutiva de salario.

Es así que en el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA** y los **REPRESENTANTES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992<sup>4</sup>, se estableció lo siguiente:

*“(…) con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,*

**ACUERDAN:**

*1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.*

*(…)”*

<sup>4</sup> ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.**(sft)

*El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (...) /Líneas del Despacho/.*

Bajo esta premisa, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 382 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

En este contexto, el articulado del Decreto en cita, debe ser examinado a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup> en extensa jurisprudencia, así:

*(...) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (...).*

En esta línea de entendimiento, se constata que el pluricitado Decreto, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de esa entidad, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

En estos términos, con especial atención a las características de cada caso y en aras de determinar si tal precepto resulta aplicable o no, se torna necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, el cual reza:

*“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.*

Esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

---

<sup>5</sup> SALA DE CASACIÓN LABORAL. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

Al respecto, la jurisprudencia<sup>6</sup> también ha señalado que, corresponde al Juez, oficiosamente, inaplicar normas o actos que resulten lesivos del ordenamiento superior:

*(...) La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o de oficio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (...).*  
/Líneas Propias del Despacho/

De lo recién trasunto, se colige que la excepción de inconstitucionalidad dispuesta en el artículo 4º superior, goza de control difuso de constitucionalidad al recaer en este operador judicial la posibilidad de analizar si el Decreto 382 de 2013 es nugatorio de derechos supraleales.

Sobre el particular, resulta de cardinal importancia manifestar que, si bien el Juez de conocimiento puede a solicitud de parte o de oficio dejar de aplicar dicha normativa, ello no implica su sustracción del ordenamiento jurídico, y tampoco la invalida, pues esta excepción solo produce efectos Inter partes. Panorama distinto

---

<sup>6</sup>Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

ocurre cuando se trata del control concentrado de constitucionalidad, el cual recae en la Corte Constitucional y su procedimiento se circunscribe a una demanda por inconstitucionalidad, caso en el que el Máximo Órgano Constitucional decidirá en forma definitiva, abstracta, general y con efectos *erga omnes* si la norma exceptuada es constitucional o no.

De acuerdo con lo anterior y dado que **el artículo 1° del Decreto 382 de 2013**, menciona el carácter de **no salarial** de la bonificación judicial, excepto para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para el caso concreto y por las razones expuestas precedentemente, se estima conveniente inaplicar la expresión que se subraya a continuación:

*“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá **únicamente** factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”*

Así pues, se concluye que la bonificación judicial es constitutiva de salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos reglamentarios que modificaron el Decreto 382 de 2013, como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en su artículo primero respectivamente.

#### **I.II CASO CONCRETO:**

Descendiendo al caso concreto y teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, se pudo establecer que:

- El 6 de abril del 2021, a través de apoderado judicial la parte actora elevó petición ante la Fiscalía General de la Nación Seccional de Quibdó – Choco, solicitando el reconocimiento y pago de la bonificación judicial percibida en virtud del Decreto 382 de 2013, como factor salarial para liquidar sus prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos. (fls 25 a 29 del archivo 01 del Expediente Digital).
- A través del Oficio No. SRAEC-31100-149 del 7 de mayo del 2021, el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación, despachó desfavorablemente las suplicas de la parte actora. (fls 33 a 36 del archivo 01 del Expediente Digital).
- Contra el acto administrativo demandado, procedía únicamente el recurso de reposición, cuya interposición no es obligatoria al tenor del inciso final del

artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, recurso este que no fue incoado por el demandante.

- Obran así mismo, los siguientes certificados expedidos por el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación:
  - Certificado de **CARMEN YADIRA MENA RIVERA** en el cual se indica que ingresó a la Fiscalía General de la Nación el 4 de junio de 2001, a desempeñar diferentes cargos; esta hoy con el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DEL CIRCUITO, así mismo, se vislumbra que la demandante ha percibido de forma mensual la bonificación judicial (fls. 37, 39 a 46 y 57 a 68 del archivo 01 del Expediente Digital).
  - Certificado de **MARIA DE JESÚS VALOYES ROMERO** en el cual se indica que ingresó a la Fiscalía General de la Nación el 5 de diciembre de 1996, a desempeñar diferentes cargos; ocupando hoy el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS, así mismo, se vislumbra que la demandante ha percibido de forma mensual la bonificación judicial (fls. 38, 47 a 55 y 69 a 79 del archivo 01 del Expediente Digital).

En ese orden de ideas, resulta diáfano para este Administrador de Justicia que los demandantes como servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, han devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de sus salarios, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues, se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que el demandante devenga desde el 1º de enero del 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el despacho, se concluye que la bonificación judicial descrita en el Decreto 382 de 2013 reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que perciben y han percibido los demandantes **CARMEN YADIRA MENA RIVERA** y **MARIA DE JESÚS VALOYES ROMERO**, ello por cuanto tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario devengado.

### **Conclusión**

Con base en las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas (I) *CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL*, (II) *APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013*, (III) *LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR*, (IV) *CUMPLIMIENTO D UN DEBER LEGAL*, (V) *COBRO DE LO NO DEBIDO*, (VI) *BUENA FE* Y (VII) *LA GENÉRICA*, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así las cosas, no es admisible para este operador que la entidad vinculada por pasiva aduzca asuntos presupuestales para negarse al reconocimiento del derecho aquí reclamando, trasladando de forma injustificada tal carga al empleado público, como quiera que con ello, se desfavorece de forma arbitraria los derechos de los trabajadores, al paso que, se transgrede la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, como parámetros de legalidad de las actuaciones del Estado.

En esta línea de intelección y dando solución al primer problema jurídico planteado, habrá de inaplicarse por inconstitucional la expresión “**únicamente**” contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013 y de los demás que lo reglamentaron y modificaron como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022.

En este sentido, y por considerarse el acto administrativo demandado nugatorio de las disposiciones legales y constitucionales será del caso declarar la nulidad del Oficio No. SRAEC-31100-149 del 7 de mayo del 2021 proferido por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación.

En consecuencia, la entidad demandada deberá efectuar una nueva liquidación en donde se incluirán, con base en los cargos desempeñados por la parte actora, todos los factores salariales y prestacionales, inclusive la bonificación judicial devengada por los demandantes **CARMEN YADIRA MENA RIVERA** y **MARIA DE JESÚS VALOYES ROMERO** desde el 1º de enero de 2013, incluyendo la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que perciban los funcionarios.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que perciban los demandantes en el futuro y mientras se desempeñen como empleadas de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, siempre y cuando el cargo que ejerzan sea de aquellos que devenguen tal asignación. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a la entidad de previsión, deberán ser deducidos.

### **I.III PRESCRIPCIÓN.**

El Código de Procedimiento laboral, en su artículo 151<sup>7</sup>, dispone:

***“Prescripción. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del***

<sup>7</sup> Debe rememorarse que en otra sentencia de unificación, el Consejo de Estado señaló que debe aplicarse el término de prescripción trienal en virtud del artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, por cuanto “*tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990*”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE- SUJ004 del 25 de agosto de 2016, M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO).

*trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”*

En el *sub iudice* se tiene que la fecha en la cual se causó el derecho data del 1º de enero de 2013, la presentación de la reclamación administrativa data del 6 de abril del 2021, por tanto, se les reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales a partir de la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales, a partir del del 6 de abril del 2018, en consideración, a que entre la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial, esto es, 1º de enero de 2013, pasaron más de tres años, conforme a lo establecido en la norma transcrita.

#### **LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS**

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a los demandantes las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ellos y lo que les corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.

A las sumas adeudadas a la parte actora se les aplicarán los reajustes de ley y la actualización de conformidad con la siguiente fórmula financiera acogida por el H. Consejo de Estado:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir **por el demandante** desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, y vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente para la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **1 de enero de 2013**, momento en el cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como salario, lo anterior, con efectos fiscales a partir del **6 de abril del 2018**, por prescripción trienal.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada, teniendo en cuenta que el índice final es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

Se ordenará a la accionada emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

#### **COSTAS**

En virtud a que no se evidenciaron gastos del proceso, no habrá lugar a condena en costas, ni fijación de Agencias en derecho, atendiendo los recientes

pronunciamientos del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>8</sup>.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES”.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas (I) *CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL*, (II) *APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013*, (III) *LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR*, (IV) *CUMPLIMIENTO D UN DEBER LEGAL*, (V) *COBRO DE LO NO DEBIDO*, (VI) *BUENA FE* Y (VII) *LA GENÉRICA* propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: INAPLICAR** por inconstitucional la expresión *únicamente* contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013, 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** del Oficio No. SRAEC-31100-149 del 7 de mayo del 2021 proferido por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante el cual se negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial a las demandantes.

**QUINTO:** A título de restablecimiento del derecho, **SE CONDENA** a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, a efectuar una nueva liquidación con la integración de todos los factores prestacionales y salariales devengados, así:

**CASO No. 1:** Para la señora **CARMEN YADIRA MENA RIVERA**, identificada con la cédula de ciudadanía **No. 52.267.389**, desde la fecha de su vinculación, pero con efectos fiscales a partir del **6 de abril del 2018, por haber aplicado la prescripción trienal.**

**CASO No. 2:** Para la señora **MARIA DE JESÚS VALOYES ROMERO**, identificada con la cédula de ciudadanía **No. 54.256.238**, desde la fecha de su vinculación, pero con efectos fiscales a partir del **6 de abril del 2018, por haber aplicado la prescripción trienal.**

La liquidación deberá incluir la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos,

<sup>8</sup>Sección Tercera Subsección B. Consejero Ponente: Fredy Ibarra Martínez. Bogotá 11 de Octubre de 2021; Radicación número: 1101-03-26-000-2019-00011-00(63217).

teniendo como parte integrante del salario la bonificación judicial, atendiendo además al cargo desempeñado.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por los demandantes, mientras se desempeñen como empleados de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, siempre y cuando el cargo que ejerzan sea de aquellos que devengue tal asignación.

**SEXTO: SE ORDENA** a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte accionante sobre la carga prevista en el inciso segundo de la citada disposición normativa.

**SÉPTIMO: SIN COSTAS**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**OCTAVO:** La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A. y pagará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

**NOVENO:** En firme esta sentencia, DEVUELVASE el expediente al juzgado de origen, Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Chocó, para que se sirva LIQUIDAR los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR el expediente dejándose la respectiva constancia secretarial.

**DÉCIMO: SE NOTIFICA** conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011. Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
**JUEZ**

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **48 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCON IDARRAGA**  
Secretario Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

<b>SENTENCIA NO.</b>	<b>256 - 2022</b>
<b>RADICADO</b>	27-001-33-33-003-2021-00055-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE</b>	Beatriz Helena Echeverri Roa y Emmanuel Simón Hinestroza Pérez
<b>DEMANDADO</b>	Nación – Fiscalía General de la Nación

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas procesales y al no advertirse causal de nulidad alguna que haga írrita la actuación, procede el Despacho dictar sentencia en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES**

Pretenden por modo los demandantes se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

<b>Caso No.</b>	<b>Demandante</b>	<b>Acto Administrativo Demandado</b>
<b>1</b>	BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA	SRAEC – 31100-0313 del 20 de noviembre de 2020
<b>2</b>	EMMANUEL SIMÓN HINESTROZA PÉREZ	

Resolución a través de la cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial<sup>1</sup> como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, en el mismo sentido, solicitan se declare nulo el acto ficto o presunto dimanado del silencio negativo adoptado por la entidad demandada, frente al recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la referida resolución.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, deprecian el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial de que trata el

<sup>1</sup> Establecida mediante el Decreto 382 de 2013.

Decreto 382 de 2013, causada desde el 1º de enero de 2013, en este sentido, sea considerada como constitutiva de factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones legales causadas y que se llegasen a causar mientras permanezcan vinculados a la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, solicitan se ordenen los ajustes de valor a que haya lugar, el pago de los intereses moratorios, el cumplimiento del fallo conforme a la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la parte demandada.

## **HECHOS**

Refiere la parte actora que en la actualidad labora al servicio de la Nación - Fiscalía General de la Nación, seguidamente, expone que mediante el Decreto 382 del 2013, se creó la bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, misma que sería reconocida mensualmente a partir del 1º de enero de 2013 y subsistiría mientras el funcionario permaneciera vinculado.

En atención al referido decreto, la Fiscalía General de la Nación procedió a reconocer y pagar a todos sus empleados las prestaciones sociales alusivas a la prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados y cesantías, empero, sin incluir como factor salarial el porcentaje reconocido por concepto de la bonificación judicial.

Aduce que, al instituirse la mentada bonificación judicial como prestación sin ser constitutiva de factor salarial, se ocasionó una mengua en los derechos laborales del demandante, ello, en consideración a que esta bonificación únicamente era tenida en cuenta para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social, sin embargo, esta bonificación no se aplicaba para la liquidación de las prestaciones sociales percibidas por los servidores judiciales.

Seguidamente, manifiesta que esta reducción salarial va en contravía de los principios constitucionales previstos en la Carta Política, en las normas de la Organización Internacional del Trabajo y en la Convención de Derechos Humanos, cánones que en virtud del Bloque de Constitucionalidad hacen parte del derecho interno Colombiano.

Finalmente, comenta que mediante petición radicada el 10 de noviembre del 2020 solicitaron a la Subdirección Regional – Eje Cafetero inaplicar por inconstitucional el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013 y en su lugar se tuviera en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación y pago de todas las prestaciones sociales, desde el 1º de enero de 2013 hasta el momento en que el empleado estuviera vinculado al servicio, tal petición fue resuelta desfavorablemente mediante la resolución que se demanda, frente a la cual se interpuso el recurso de apelación, mismo que al no ser desatado por la entidad demandada, dio paso a la configuración del acto ficto o presunto.

## **NORMAS VIOLADAS**

Las normas que la parte actora considera transgredidas son:

✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 5, 6, 9, 13, 25, 29, 53, 83, 93, 150, 209 y 228,

✚ **DE ORDEN LEGAL:** Ley 50 de 1990 artículos 15 y 16, Ley 4ª de 1992, Ley 270 de 1996, Ley 16 de 1972, Ley 21 de 1982, Ley 411 de 1997, Ley 52 de 1962, Ley 1496 de 2011, Decreto Ley 1042 de 1978, Ley 1437 de 2011 artículos 137, 138, 155, 162, 163, 164 numeral 1 literal C, 166 y 168.

### **CONCEPTO DE VIOLACION**

Refiere la parte actora que, con la expedición de los actos acusados, la entidad vinculada por pasiva desconoció los derechos que le asisten al demandante, vulnerando flagrantemente el ordenamiento jurídico.

Con base en diferentes tratados internacionales ratificados por Colombia, advierte que el Estado Colombiano no puede invocar legislaciones internas restrictivas que desconozcan los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; específicamente, cita la Ley 32 de 1985 mediante la cual se aprobó la Convención de Viena; seguidamente, menciona el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual entró a regir en nuestro país a través de la Ley 74 de 1968, respecto de los cuales aduce que Colombia como Estado parte se encuentra en la obligación de velar por el cumplimiento de tales preceptos.

De otro lado, hizo referencia a la excepción de inconstitucionalidad, ya que la petición objeto de esta acción judicial recae justamente sobre la inaplicabilidad del Decreto 382 de 2013. Advierte que, tal excepción no solo puede ser aplicada por autoridades judiciales en el ejercicio de sus funciones, sino también por autoridades administrativas, siempre que se encuentre contrapuesta a los preceptos legales y constitucionales. Indica que la necesidad de acudir a la excepción de inconstitucionalidad implica la abstención de la autoridad, en la aplicación de la norma incompatible con la Carta Política, de allí, que no sea ajeno a que un juez tenga la competencia para determinar si se da o no la causal que justifica la inejecución de la norma o acto acusado. Insiste en que el objeto de la excepción de inconstitucionalidad, no es precisamente la anulación, sino, la inaplicación de una norma en determinado caso, cuando esta resulta contraria a la Constitución Política.

Por último, manifiesta que la Fiscalía General de la Nación ha generado una merma en las acreencias laborales de la parte actora, motivo por el cual afirma que los actos administrativos demandados están llamados a ser declarados nulos, pues en su sentir, adolecen de una verdadera motivación, al considerar que vía excepción de inconstitucionalidad en el agotamiento de la vía gubernativa (hoy actuación administrativa) era procedente su inaplicación, pues la prestación social que se reclama se encuentra enmarcada en el concepto de salario.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a cada uno de los hechos y oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que el régimen salarial y

prestacional de los empleados públicos con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992 es competencia del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, es así, que la creación, modificación o retribución de emolumentos salariales y prestaciones recae sobre este.

Al respecto, aduce que si bien algunos emolumentos percibidos por el empleado público pueden ser eventualmente constitutivos de salario, no necesariamente tal estipendio debe ser incluido en la base de liquidación de las prestaciones sociales, en este sentido, acude al concepto de salario, definido en el ámbito internacional por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante el Convenio 095 de 1949 y en el plano nacional por el Código Sustantivo del Trabajo y la jurisprudencia dimanada de las Altas Cortes, para manifestar que si bien un pago laboral puede incluirse dentro de la definición de salario, ello no es óbice para de forma automática ser tenida en cuenta para la base de liquidación de prestaciones sociales, pues, en su sentir, corresponde al legislador determinar que rubro puede o no ser tenido en cuenta para tal liquidación.

Seguidamente y después de citar múltiples apartados jurisprudenciales, refiere que no existe una situación jurídica consolidada en atención a que es facultad del legislador determinar si un emolumento constituye o no factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales y seguridad social. Es así, que desde el momento en que fue concebida la bonificación judicial, se hizo sin tener el carácter de salarial, motivo por el cual, no es de recibo que el accionante predique una merma en sus derechos laborales.

En lo que atañe específicamente al artículo 1º del Decreto 382 de 2013, aduce que la expresión contentiva de este precepto es totalmente legítima, legal y constitucional, pues insiste, que el legislador o el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar que rubro constituye factor salarial con implicaciones en la base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad avalada por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad realizado a la referida norma.

Adicionalmente y en lo que toca a la sostenibilidad fiscal manifiesta que la bonificación judicial no tuvo origen por iniciativa gubernativa, pues fue en virtud de las negociaciones y acuerdos con las asociaciones sindicales de la Rama Judicial y la Fiscalía General que se crearon, entre varias, la que trata el Decreto 382 en cita. Debates en los que resalta se estuvo de acuerdo con tener dicho emolumento como factor salarial únicamente para efectos de base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, decisión que tuvo incidencia directa en el presupuesto nacional disponiendo de una suma fija para cumplir con lo acordado en la negociación colectiva, panorama que de mutar a que la bonificación judicial sea tenida en cuenta para efectos de liquidación de todas las prestaciones sociales necesariamente se vería una afectación a los recursos públicos, pues se trata de estipendios no previstos en la plurimentada negociación.

Así entonces, aduce que, si los demandantes no se encuentran conformes con lo preceptuado en el Decreto 382 del 2013 y sus modificaciones, al medio de control que deben acudir es al de simple nulidad, por considerarlo lesivo frente a los intereses de los demandantes, empero, no pretender que la administración inaplique

lo estipulado por la ley acudiendo a la posible vulneración de sus derechos subjetivos, pues insiste en que la entidad demandada a cancelado todos los emolumentos laborales.

Finalmente, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera preciso concluir que la entidad que representa solo está actuando en cumplimiento de un deber legal que le asiste, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3° del Decreto 382 de 2013, por lo que accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial preestablecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, (II) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013, (III) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR, (IV) CUMPLIMIENTO D UN DEBER LEGAL, (V) COBRO DE LO NO DEBIDO, (VI) PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES, (VII)BUENA FE Y (VIII) LA GENÉRICA.

### **TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue admitida mediante Auto del 12 de abril de 2021 y debidamente notificada el 13 de abril de 2021; estando dentro del término de traslado de la demanda la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda.

Con proveído del 8 de marzo de 2022 esta célula judicial avocó el conocimiento del proceso de la referencia, posteriormente, a través de Auto No. 315 del 14 de julio de 2022 se decretaron las pruebas y se fijó el litigio, sucesivamente, con providencia del 4 de noviembre último se incorporaron las pruebas aportadas por la entidad demandada y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

### **ETAPA DE ALEGACIONES**

**PARTE DEMANDANTE:** Aludió a idénticos argumentos legales y jurisprudenciales dispuestos en la demanda.

**PARTE DEMANDADA:** Se ratificó en la tesis acogida en la contestación de la demanda.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Publico no emitió concepto alguno en la presente causa.

### **CONSIDERACIONES**

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO'. Para ello abordará *(i)* el argumento central, conformado por *(i.i)* la premisa normativa y jurisprudencial, *(i.ii)* el análisis del caso concreto, para con ello arribar *(i.iii)* a la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ¿DEBE INAPLICARSE LA EXPRESIÓN “Y CONSTITUIRÁ ÚNICAMENTE FACTOR SALARIAL PARA LA BASE DE COTIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y AL SISTEMA

GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD” CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 382 DE 2013 Y LOS DECRETOS QUE LO MODIFIQUEN?

En caso afirmativo,

✚ ¿ESTÁN VICIADOS DE NULIDAD LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS?

✚ ¿LE ASISTE A LA DEMANDANTE EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL DE QUE TRATA EL DECRETO 382 DEL 2013 Y EN CONSECUENCIA A RELIQUIDAR LOS FACTORES SALARIALES Y PRESTACIONALES DEVENGADOS POR LA PARTE ACTORA?

En caso de acceder a las pretensiones:

✚ ¿SE CONFIGURÓ LA PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE ALGUNO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS?

## I. ARGUMENTO CENTRAL

### I.I PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL:

#### - DEL CONCEPTO DE SALARIO:

El artículo 53 de la Constitución Política facultó al Congreso de la República para expedir el Estatuto del Trabajo teniendo como pilares mínimos los siguientes principios constitucionales:

*“(...) igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”*

Del mismo modo, dispuso que *“Los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”*<sup>2</sup>, al mismo tenor estableció *“La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”*

En esta línea de intelección, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de legalidad en las actuaciones del Estado, es así, que su inobservancia vulnera flagrantemente la Constitución.

---

<sup>2</sup>Cuarto inciso del Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio, núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1963 a través de la Ley 54 de 1962, tal Convenio en su artículo 1º aludió al significado del salario en los siguientes términos:

*“(…) el **término salario** significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”*

En este orden, mediante la Ley 50 de 1990 fueron introducidas varias reformas al Código Sustantivo del Trabajo, específicamente y para el asunto *sub examine* aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario, veamos:

*“**Artículo 14.** El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.”*

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario y al respecto expone:

*“**Artículo 15.** El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. No constituyen salario las sumas que **ocasionalmente** y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones **ocasionales**, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni **los beneficios o auxilios habituales u ocasionales** acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.”* /Negrillas propias del Despacho/

Frente al precepto recién trasunto, se vislumbra que el elemento primordial para que un emolumento percibido por el empleado **no** constituya salario, es la frecuencia y periodicidad con que se recibe, esto es, si tal estipendio se percibe de forma esporádica, casual y no de forma habitual, no es configurativo de salario.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, Expediente No. D-902, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, dispuso:

*“Teniendo en cuenta las reformas hechas por la Ley 50 de 1990 a los arts. 127, 128, 129, 130 y 132 del C.S.T., la regla general es que constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales.”/Negrillas del Despacho/*

De otro lado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional adujo sobre la definición de factor salarial que este responde “(...) a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario (...)” concepto este que necesariamente remite al precepto 53 constitucional en el cual se predica que “(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral”, nociones que conducen a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución por la labor prestada, ello, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial.

A su turno, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, concluyó que la ley es quien define qué ingresos deben ser tenidos en cuenta para efectos de liquidar el salario, al respecto, indico: “(...) debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica (...)”

Ahora bien, en cuanto a las bonificaciones habituales, las dos Secciones de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia han sido reiterativas al afirmar que tales bonificaciones tienen el carácter de constitutivo de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al momento de liquidar los salarios y las prestaciones sociales.

Corolario de lo expuesto, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que percibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, independientemente de la

denominación que esta tenga, tales como, primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio y/o porcentajes sobre ventas o comisiones.

**- EL ORIGEN DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL:**

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual:

*“(...) se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los **empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.”*

Seguidamente, en su artículo segundo fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de que trata el canon 1º *ídem*, sin perjuicio de los objetivos y criterios allí establecidos, entre ellos, el respeto a los derechos adquiridos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

En este hilo de exposición, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades y en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, estableció para los **servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación** mediante el Decreto 382 de 2013, el derecho a percibir una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.(...)”** /Negrillas propias del Despacho/

Consecutivamente, en el precepto 3º del mismo decreto se estableció:

**“ARTÍCULO 3. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”**

Nótese que, en el artículo primero de dicha normativa es claro al establecer que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente

factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Advirtiéndose además en el artículo 3º trasunto que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en la norma precedente, lo cual, en consonancia con lo establecido por el artículo 10<sup>3</sup> de la Ley 4ª de 1992 advierte que cualquier disposición que vaya en contravía del régimen salarial y prestacional allí estipulado, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

**- LA BONIFICACIÓN JUDICIAL FACTOR CONSTITUTIVO DE SALARIO:**

El Decreto 382 de 2013, creó una bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, la cual sería reconocida mensualmente a partir del 1º de enero del año 2013 y únicamente constituiría factor salarial para liquidar los aportes al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cambio, no sería constitutivo de salario para la base de liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos.

Ahora bien, de lo hasta aquí discurrido y con fundamento en las leyes y los apartes jurisprudenciales transcritos en líneas anteriores, se deduce que, al existir el elemento de periodicidad en el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, y al tener su origen en el servicio prestado por los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, tal bonificación es constitutiva de salario.

Es así que en el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA** y los **REPRESENTANTES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992<sup>4</sup>, se estableció lo siguiente:

*“(…) con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,*

<sup>3</sup>ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

<sup>4</sup> ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.**(sft)

ACUERDAN:

1.- *Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.  
(...)*”

*El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (...) /Líneas del Despacho/.*

Bajo esta premisa, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 382 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

En este contexto, el articulado del Decreto en cita, debe ser examinado a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup> en extensa jurisprudencia, así:

(...) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (...).

En esta línea de entendimiento, se constata que el pluricitado Decreto, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de esa entidad, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

En estos términos, con especial atención a las características de cada caso y en aras de determinar si tal precepto resulta aplicable o no, se torna necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, el cual reza:

---

<sup>5</sup> SALA DE CASACIÓN LABORAL. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

*“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.*

Esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

Al respecto, la jurisprudencia<sup>6</sup> también ha señalado que, corresponde al Juez, oficiosamente, inaplicar normas o actos que resulten lesivos del ordenamiento superior:

*(...) La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o de oficio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (...). /Líneas Propias del Despacho/*

---

<sup>6</sup>Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

De lo recién trasunto, se colige que la excepción de inconstitucionalidad dispuesta en el artículo 4º superior, goza de control difuso de constitucionalidad al recaer en este operador judicial la posibilidad de analizar si el Decreto 382 de 2013 es nugatorio de derechos supralegales.

Sobre el particular, resulta de cardinal importancia manifestar que, si bien el Juez de conocimiento puede a solicitud de parte o de oficio dejar de aplicar dicha normativa, ello no implica su sustracción del ordenamiento jurídico, y tampoco la invalida, pues esta excepción solo produce efectos Inter partes. Panorama distinto ocurre cuando se trata del control concentrado de constitucionalidad, el cual recae en la Corte Constitucional y su procedimiento se circunscribe a una demanda por inconstitucionalidad, caso en el que el Máximo Órgano Constitucional decidirá en forma definitiva, abstracta, general y con efectos *erga omnes* si la norma exceptuada es constitucional o no.

De acuerdo con lo anterior y dado que **el artículo 1º del Decreto 382 de 2013**, menciona el carácter de **no salarial** de la bonificación judicial, excepto para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para el caso concreto y por las razones expuestas precedentemente, se estima conveniente inaplicar la expresión que se subraya a continuación:

*“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”*

Así pues, se concluye que la bonificación judicial es constitutiva de salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos reglamentarios que modificaron el Decreto 382 de 2013, como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en su artículo primero respectivamente.

### I.II CASO CONCRETO:

Descendiendo al caso concreto y teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, se pudo establecer que:

- La actuación administrativa ante la entidad demandada se surtió así:

Caso No.	Demandante	Reclamación Administrativa	Acto Administrativo Demandado
----------	------------	----------------------------	-------------------------------

1	BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA	10 de noviembre del 2020 /fls.17 a 22 del archivo 01/	SRAEC – 31100-0313 del 20 de noviembre de 2020
2	EMMANUEL SIMÓN HINESTROZA PÉREZ		

- Frente al acto administrativo demandado, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación el día 23 de noviembre del 2020, empero, la entidad demandada guardó silencio al respecto, configurándose así el acto administrativo ficto o presunto. (fls. 27 a 35 del archivo 01 del Expediente Digital).
- Obran así mismo, los siguientes certificados expedidos por el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación:
  - Certificado de **BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA** en el cual se indica que ingresó a la Fiscalía General de la Nación el 5 de septiembre de 1994, a desempeñar el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS, así mismo, se vislumbra que el demandante ha percibido de forma mensual la bonificación judicial (fls. 45 a 53 del archivo PDF 01 y archivo PDF 09 del Expediente Digital).
  - Certificado de **EMMANUEL SIMÓN HINESTROZA PÉREZ** en el cual se indica que ingresó a la Fiscalía General de la Nación el 16 de enero del 2019, a desempeñar el cargo de ASISTENTE DE FISCAL II, así mismo, se vislumbra que el demandante ha percibido de forma mensual la bonificación judicial (fls. 57 a 78 del archivo PDF 01 y archivo PDF 10 del Expediente Digital).

En ese orden de ideas, resulta diáfano para este Administrador de Justicia que los demandantes como servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, han devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de sus salarios, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues, se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que los demandantes devengan desde el 1º de enero del 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el despacho, se concluye que la bonificación judicial descrita en el Decreto 382 de 2013 reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que perciben y han percibido los demandantes **BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA** y **EMMANUEL SIMÓN HINESTROZA PÉREZ**, ello por cuanto tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario devengado.

### **Conclusión**

Con base en las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas *(I) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL*, *(II) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL*

*DECRETO 0382 DE 2013, (III) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR, (IV) CUMPLIMIENTO D UN DEBER LEGAL, (V) COBRO DE LO NO DEBIDO, (VI) BUENA FE Y (VII) LA GENÉRICA*, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así las cosas, no es admisible para este operador que la entidad vinculada por pasiva aduzca asuntos presupuestales para negarse al reconocimiento del derecho aquí reclamando, trasladando de forma injustificada tal carga al empleado público, como quiera que con ello, se desfavorece de forma arbitraria los derechos de los trabajadores, al paso que, se transgrede la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, como parámetros de legalidad de las actuaciones del Estado.

En esta línea de intelección y dando solución al primer problema jurídico planteado, habrá de inaplicarse por inconstitucional la expresión **“únicamente”** contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013 y de los demás que lo reglamentaron y modificaron como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022.

En este sentido, y por considerarse el acto administrativo demandado nugatorio de las disposiciones legales y constitucionales será del caso declarar la nulidad del oficio No. SRAEC – 31100-0313 del 20 de noviembre de 2020 proferido por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación, así como, la existencia y nulidad del acto ficto o presunto, derivado del silencio administrativo negativo asumido por la entidad vinculada por pasiva frente al recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el aludido oficio.

En consecuencia, la entidad demandada deberá efectuar una nueva liquidación en donde se incluirán, con base en los cargos desempeñados por la parte actora, todos los factores salariales y prestacionales, inclusive la bonificación judicial devengada por los demandantes **BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA** y **EMMANUEL SIMÓN HINESTROZA PÉREZ** desde el 1º de enero de 2013, incluyendo la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que perciban los funcionarios.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que perciban los demandantes en el futuro y mientras se desempeñen como empleados de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, siempre y cuando el cargo que ejerzan sea de aquellos que devenguen tal asignación. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a la entidad de previsión, deberán ser deducidos.

### **I.III PRESCRIPCIÓN.**

El Código de Procedimiento laboral, en su artículo 151<sup>7</sup>, dispone:

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

En el *sub iudice* se tiene que la fecha en la cual se causó el derecho data del 1º de enero de 2013, la reclamación administrativa fue presentada el 10 de noviembre del 2020, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales a partir de la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales, a partir del **10 de noviembre del 2017** para la señora **BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA**, en consideración, a que entre la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial, esto es, 1º de enero de 2013, pasaron más de tres años, conforme a lo establecido en la norma transcrita.

Respecto al señor **EMMANUEL SIMÓN HINESTROZA PÉREZ**, no operó la prescripción de derechos laborales, toda vez que ingresó a laborar al servicio de la entidad vinculada por pasiva el 16 de enero del 2019, lo que quiere decir que entre la fecha de presentación de la reclamación administrativa y la fecha en la cual se hizo exigible el derecho no trascurrieron más de tres años.

#### **LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS**

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a los demandantes las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ellos y lo que les corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.

A las sumas adeudadas a la parte actora se les aplicarán los reajustes de ley y la actualización de conformidad con la siguiente fórmula financiera acogida por el H. Consejo de Estado:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir **por los demandantes** desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, y vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente para la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **1 de enero de 2013**, momento en el cual debió

<sup>7</sup> Debe rememorarse que en otra sentencia de unificación, el Consejo de Estado señaló que debe aplicarse el término de prescripción trienal en virtud del artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, por cuanto *“tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990”*. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE- SUJ004 del 25 de agosto de 2016, M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO).

empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como salario, lo anterior, con efectos fiscales a partir del **10 de noviembre del 2017** para la señora **BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA**, por prescripción trienal y del **16 de enero del 2019** para el señor **EMMANUEL SIMÓN HINESTROZA PÉREZ** fecha en la cual inició su vínculo legal y reglamentario con la Fiscalía General de la Nación.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada, teniendo en cuenta que el índice final es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

Se ordenará a la accionada emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

#### **COSTAS**

En virtud a que no se evidenciaron gastos del proceso, no habrá lugar a condena en costas, ni fijación de Agencias en derecho, atendiendo los recientes pronunciamientos del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>8</sup>.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES” respecto de la señora **BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA**.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas (I) *CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL*, (II) *APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013*, (III) *LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR*, (IV) *CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL*, (V) *COBRO DE LO NO DEBIDO*, (VI) *BUENA FE* Y (VII) *LA GENÉRICA* propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: INAPLICAR** por inconstitucional la expresión **únicamente** contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013, 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** del oficio **SRAEC – 31100-0313 del 20 de noviembre de 2020** proferido por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero

<sup>8</sup>Sección Tercera Subsección B. Consejero Ponente: Fredy Ibarra Martínez. Bogotá 11 de Octubre de 2021; Radicación número: 1101-03-26-000-2019-00011-00(63217).

de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante el cual se negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial a los demandantes.

**QUINTO: DECLARAR LA EXISTENCIA Y NULIDAD** del acto ficto o presunto, derivado del silencio administrativo negativo asumido por la entidad vinculada por pasiva frente al recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el aludido oficio, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de la sentencia.

**SEXTO:** A título de restablecimiento del derecho, **SE CONDENA** a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, a efectuar una nueva liquidación con la integración de todos los factores prestacionales y salariales devengados así:

**CASO No. 1:** Para la señora **BEATRIZ HELENA ECHEVERRI ROA**, identificada con la cédula de ciudadanía **No. 39.527.737**, desde la fecha de su vinculación, pero con efectos fiscales a partir del **10 de noviembre del 2017, por haber aplicado la prescripción trienal**.

**CASO No. 2:** Para el señor **EMMANUEL SIMÓN HINESTROZA PÉREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía **No. 1.077.447.840**, desde la fecha de su vinculación, esto es, el **16 de enero del 2019**.

La liquidación en cada uno de los casos deberá incluir la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, teniendo como parte integrante del salario la bonificación judicial, atendiendo además al cargo desempeñado.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por los demandantes, mientras se desempeñen como empleados de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, siempre y cuando el cargo que ejerzan sea de aquellos que devenguen tal asignación.

**SÉPTIMO: SE ORDENA** a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte accionante sobre la carga prevista en el inciso segundo de la citada disposición normativa.

**OCTAVO: SIN COSTAS**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**NOVENO:** La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A. y pagará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

**DÉCIMO:** En firme esta sentencia, DEVUELVASE el expediente al juzgado de origen, Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Chocó, para que se sirva LIQUIDAR los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR el expediente dejándose la respectiva constancia secretarial.

**UNDÉCIMO: SE NOTIFICA** conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011. Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

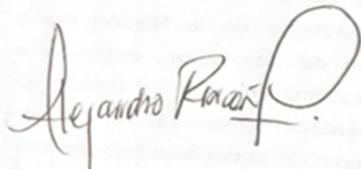


**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
**JUEZ**

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
**No. 048 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCON IDARRAGA**  
**Secretario Ad-Hoc**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

<b>SENTENCIA NO.</b>	<b>249 - 2022</b>
<b>RADICADO</b>	27-001-33-33-002-2021-00337-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE</b>	Henry Hurtado Bonilla
<b>DEMANDADO</b>	Nación – Fiscalía General de la Nación

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas procesales y al no advertirse causal de nulidad alguna que haga írrita la actuación, procede el Despacho dictar sentencia en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES**

Pretenden por modo el demandante se declare la nulidad del Oficio No. SRAEC-31100-248 del 19 de julio del 2021 a través del cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial<sup>1</sup> como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, deprecia el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013, causada desde el 1º de enero de 2013, en este sentido, sea considerada como constitutiva de factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones legales causadas y que se llegasen a causar mientras permanezca vinculado a la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, solicita se ordenen los ajustes de valor a que haya lugar, el pago de los intereses moratorios, el cumplimiento del fallo conforme a la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la parte demandada.

**HECHOS**

Refiere la parte actora que en la actualidad labora al servicio de la Nación –Fiscalía General de la Nación en el cargo de Fiscal Delegado Ante los Jueces del Circuito, seguidamente, expone que a través de la facultad reglamentaria otorgada a través

<sup>1</sup> Establecida mediante el Decreto 382 de 2013.

de la Ley 4ª de 1992, el poder ejecutivo expidió el Decreto 382 de 2013 por medio del cual se creó la bonificación judicial, la cual se asignó como factor salarial únicamente para liquidar los aportes a seguridad social.

En atención al referido decreto, advierte que la bonificación judicial por ser un emolumento que se percibe de forma habitual y permanente debiera constituir factor prestacional para liquidar todas las prestaciones sociales, empero, al no serlo así, vulnera los principios constitucionales previstos en la Carta Política, en las normas de la Organización Internacional del Trabajo y en la Convención de Derechos Humanos, cánones que en virtud del Bloque de Constitucionalidad hacen parte del derecho interno Colombiano.

Finalmente, manifiesta que el 27 de abril de 2021 radicó solicitud ante la Fiscalía General de la Nación Seccional - Choco en la cual pedía la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para liquidar todas las prestaciones, petición que fue resuelta desfavorablemente a través del Oficio No. SRAEC-31100-248 del 19 de julio del 2021, contra esta decisión solo procedía el recurso de reposición.

### **NORMAS VIOLADAS**

Las normas que la parte actora considera transgredidas son:

✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Artículos 4, 25 y 53.

✚ **DE ORDEN LEGAL:** Decreto 382 y 383 de 2013, Decreto 022 del 2014, Decreto 1269 y 1270 del 2015, Decreto 246 y 247 del 2016 y Decreto 1014 y 1015 de 2017.

### **CONCEPTO DE VIOLACION**

Refiere la parte actora que, con la expedición de los actos acusados, la entidad vinculada por pasiva vulnera flagrantemente las normas en que debiera fundarse, pues en su sentir, dan una aplicación inapropiada a los decretos que regulan la bonificación judicial

Seguidamente, manifiesta que el Código Sustantivo del Trabajo ha definido el concepto de salario y los elementos que lo constituyen, en este sentido, refiere que al ser la bonificación judicial un estipendio que se causa y se paga de forma habitual, permanente y periódica es constitutiva de salario.

Finalmente, aduce que aquellos decretos que han desarrollado tal emolumento han desconocido su carácter prestacional, vulnerando los preceptos constitucionales alusivos al derecho al trabajo y al principio de progresividad, motivos que lo llevan a afirmar que los actos demandados son contrarios a la norma constitucional y legal en que debiera fundarse, lo que hace procedente su anulación.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a cada uno de los hechos y oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992 es competencia del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, es así, que la creación, modificación o retribución de emolumentos salariales y prestacionales recae sobre este.

Al respecto, aduce que si bien algunos emolumentos percibidos por el empleado público pueden ser eventualmente constitutivos de salario, no necesariamente tal estipendio debe ser incluido en la base de liquidación de las prestaciones sociales, en este sentido, acude al concepto de salario, definido en el ámbito internacional por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante el Convenio 095 de 1949 y en el plano nacional por el Código Sustantivo del Trabajo y la jurisprudencia dimanada de las Altas Cortes, para manifestar que si bien un pago laboral puede incluirse dentro de la definición de salario, ello no es óbice para de forma automática ser tomada en cuenta para la base de liquidación de prestaciones sociales, pues, en su sentir, corresponde al legislador determinar que rubro puede o no ser tenido en cuenta para tal liquidación.

Seguidamente y después de citar múltiples apartados jurisprudenciales, refiere que no existe una situación jurídica consolidada en atención a que es facultad del legislador determinar si un emolumento constituye o no factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales y seguridad social. Es así, que desde el momento en que fue concebida la bonificación judicial, se hizo sin tener el carácter de salarial, motivo por el cual, no es de recibo que el accionante predique una merma en sus derechos laborales.

En lo que atañe específicamente al artículo 1º del Decreto 382 de 2013, aduce que la expresión contentiva de este precepto es totalmente legítima, legal y constitucional, pues insiste, que el legislador o el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar que rubro constituye factor salarial con implicaciones en la base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad avalada por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad realizado a la referida norma.

Adicionalmente y en lo que toca a la sostenibilidad fiscal manifiesta que la bonificación judicial no tuvo origen por iniciativa gubernativa, pues fue en virtud de las negociaciones y acuerdos con las asociaciones sindicales de la Rama Judicial y la Fiscalía General que se crearon, entre varias, la que trata el Decreto 382 en cita.

Debates en los que resalta se estuvo de acuerdo con tener dicho emolumento como factor salarial únicamente para efectos de base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, decisión que tuvo incidencia directa en el presupuesto nacional disponiendo de una suma fija para cumplir con lo acordado en la negociación colectiva, panorama que de mutar a que la bonificación judicial sea tomada en cuenta para efectos de liquidación de todas las prestaciones sociales necesariamente se vería una afectación a los recursos públicos, pues se trata de estipendios no previstos en la plurimentada negociación.

Así entonces, aduce que, si los demandantes no se encuentran conformes con lo preceptuado en el Decreto 382 del 2013 y sus modificaciones, al medio de control que deben acudir es al de simple nulidad, por considerarlo lesivo frente a los intereses de los demandantes, empero, no pretender que la administración inaplique lo estipulado por la ley acudiendo a la posible vulneración de sus derechos subjetivos, pues insiste en que la entidad demandada a cancelado todos los emolumentos laborales.

Finalmente, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera preciso concluir que la entidad que representa solo está actuando en cumplimiento de un deber legal que le asiste, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3° del Decreto 382 de 2013, por lo que accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial preestablecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena.

Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, (II) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013, (III) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR, (IV) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, (V) COBRO DE LO NO DEBIDO, (VI) PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES, (VII) BUENA FE Y (VIII) LA GENÉRICA.

### **TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue admitida mediante Auto del 8 de marzo de 2022 y debidamente notificada el 5 de mayo de 2022; estando dentro del término de traslado de la demanda la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda.

Con proveído No. 373 del 11 de agosto de 2022 se decretaron las pruebas se fijó el litigio; se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

### **ETAPA DE ALEGACIONES**

**PARTE DEMANDANTE:** Refiere que, en consideración a que la Constitución Política de Colombia no contiene una definición clara y específica de salario, acude a los conceptos que determina la OIT, específicamente en el Convenio No. 95, ratificado por Colombia a través de los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo.

Aduce que las características esenciales del concepto de salario aluden a (I) la retribución directa o en especie, (II) el carácter habitual o periódico y (III) la contraprestación directa del servicio; En este sentido, refiere que la bonificación judicial debe entenderse como constitutivo de factor salarial, pues es una retribución directa, que se causa mes a mes, y es otorgada en contraprestación al servicio prestado por los funcionarios públicos al Estado, motivos estos que en su sentir llevan indiscutiblemente a que la bonificación judicial sea tenida en cuenta al momento de liquidar las prestaciones sociales.

Finalmente, y después de citar múltiples apartados jurisprudencias insiste en que se acceda a las pretensiones de la demanda.

**PARTE DEMANDADA:** Manifiesta que las disposiciones contenidas en el Decreto 382 de 2013, son producto de la facultad otorgada al Gobierno Nacional mediante la Constitución Política y los lineamientos establecidos por el Congreso de la República a través de la Ley 4ª de 1992, respecto de la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, razón por la cual tal disposición goza de plena validez y eficacia jurídica, amparada en el principio de legalidad.

De otro lado, expone que después de hacer un análisis juicioso del tema, no se vislumbra que todo lo que devenga un trabajador deba hacer parte de la liquidación de todos los factores salariales y prestacionales que perciba, al respecto menciona que en diferentes sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se ratifica que el legislador tiene la facultad de determinar qué factores salariales deben ser constitutivos de salario y cuales no, lo que quiere decir que restringe el carácter salarial, sin que ello signifique una afectación a disposiciones constitucionales.

Seguidamente, solicita al Juzgado se analicen y se de aplicación a todas las posturas jurisprudenciales mencionadas en la contestación de la demanda; agrega que el Decreto 382 de 2013 es el resultado de una negociación colectiva, figura que avala la OIT y la jurisprudencia constitucional, misma que permite que los servidores públicos puedan intervenir en las condiciones de empleo sin que esto implique una alteración a los mínimos legales laborales, para el caso concreto, refiere que tal retribución adicional no existía anteriormente, que justamente los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación y los representantes del Gobierno Nacional habían acordado que la bonificación judicial tendría efectos salariales restringidos.

Finalmente, y en lo que atañe a la sostenibilidad fiscal refiere que destinar recursos adicionales para emolumentos que no son constitutivos de salario, podría generar una crisis fiscal del Estado Colombiano, afirma que la Fiscalía General de la Nación actuó en cumplimiento de un deber legal, al aplicar lo estrictamente estipulado por el Decreto 382 de 2013 y demás normas concordantes. Depreca se nieguen las pretensiones de la demanda.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Publico no emitió concepto alguno en la presente causa.

## CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO'. Para ello abordará *(i)* el argumento central, conformado por *(i.i)* la premisa normativa y jurisprudencial, *(i.ii)* el análisis del caso concreto, para con ello arribar *(i.iii)* a la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ✚ ¿DEBE INAPLICARSE LA EXPRESIÓN “Y CONSTITUIRÁ ÚNICAMENTE FACTOR SALARIAL PARA LA BASE DE COTIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD” CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 382 DE 2013 Y LOS DECRETOS QUE LO MODIFIQUEN?

En caso afirmativo,

- ✚ ¿ESTÁN VICIADOS DE NULIDAD LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS?

- ✚ ¿LE ASISTE A LA DEMANDANTE EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL DE QUE TRATA EL DECRETO 382 DEL 2013 Y EN CONSECUENCIA A RELIQUIDAR LOS FACTORES SALARIALES Y PRESTACIONALES DEVENGADOS POR LA PARTE ACTORA?

En caso de acceder a las pretensiones:

- ✚ ¿SE CONFIGURÓ LA PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE ALGUNO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS?

## I. ARGUMENTO CENTRAL

### I.I PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL:

#### - DEL CONCEPTO DE SALARIO:

El artículo 53 de la Constitución Política facultó al Congreso de la República para expedir el Estatuto del Trabajo teniendo como pilares mínimos los siguientes principios constitucionales:

*“(...) igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”*

Del mismo modo, dispuso que *“Los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”*<sup>2</sup>, al mismo tenor estableció *“La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”*

En esta línea de intelección, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de legalidad en las actuaciones del Estado, es así, que su inobservancia vulnera flagrantemente la Constitución.

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio, núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1963 a través de la Ley 54 de 1962, tal Convenio en su artículo 1º aludió al significado del salario en los siguientes términos:

---

<sup>2</sup>Cuarto inciso del Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

*“(...) el **término salario** significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”*

En este orden, mediante la Ley 50 de 1990 fueron introducidas varias reformas al Código Sustantivo del Trabajo, específicamente y para el asunto *sub examine* aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario, veamos:

*“**Artículo 14.** El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.”*

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario y al respecto expone:

*“**Artículo 15.** El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. No constituyen salario las sumas que **ocasionalmente** y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones **ocasionales**, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni **los beneficios o auxilios habituales u ocasionales** acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.” /Negrillas propias del Despacho/*

Frente al precepto recién trasunto, se vislumbra que el elemento primordial para que un emolumento percibido por el empleado **no** constituya salario, es la frecuencia y periodicidad con que se recibe, esto es, si tal estipendio se percibe de forma esporádica, casual y no de forma habitual, no es configurativo de salario.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, Expediente No. D-902, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, dispuso:

*“Teniendo en cuenta las reformas hechas por la Ley 50 de 1990 a los arts. 127, 128, 129, 130 y 132 del C.S.T., **la regla general es que***

**constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales."/Negrillas del Despacho/**

De otro lado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional adujo sobre la definición de factor salarial que este responde "(...) a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario (...)" concepto este que necesariamente remite al precepto 53 constitucional en el cual se predica que "(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral", nociones que conducen a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución por la labor prestada, ello, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial.

A su turno, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, concluyó que la ley es quien define qué ingresos deben ser tenidos en cuenta para efectos de liquidar el salario, al respecto, indico: "(...) debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica (...)."

Ahora bien, en cuanto a las bonificaciones habituales, las dos Secciones de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia han sido reiterativas al afirmar que tales bonificaciones tienen el carácter de constitutivo de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al momento de liquidar los salarios y las prestaciones sociales.

Corolario de lo expuesto, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que percibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, independientemente de la denominación que esta tenga, tales como, primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio y/o porcentajes sobre ventas o comisiones.

**- EL ORIGEN DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL:**

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual:

*“(...) se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los **empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.”*

Seguidamente, en su artículo segundo fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de que trata el canon 1º *ídem*, sin perjuicio de los objetivos y criterios allí establecidos, entre ellos, el respeto a los derechos adquiridos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

En este hilo de exposición, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades y en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, estableció para los **servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación** mediante el Decreto 382 de 2013, el derecho a percibir una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.(...)”**/Negrillas propias del Despacho/

Consecutivamente, en el precepto 3º del mismo decreto se estableció:

**“ARTÍCULO 3. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”**

Nótese que, en el artículo primero de dicha normativa es claro al establecer que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Advirtiéndose además en el artículo 3º trasunto que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en la norma precedente, lo

cual, en consonancia con lo establecido por el artículo 10<sup>3</sup> de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 advierte que cualquier disposición que vaya en contravía del régimen salarial y prestacional allí estipulado, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

**- LA BONIFICACIÓN JUDICIAL FACTOR CONSTITUTIVO DE SALARIO:**

El Decreto 382 de 2013, creó una bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, la cual sería reconocida mensualmente a partir del 1º de enero del año 2013 y únicamente constituiría factor salarial para liquidar los aportes al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cambio, no sería constitutivo de salario para la base de liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos.

Ahora bien, de lo hasta aquí discurrido y con fundamento en las leyes y los apartes jurisprudenciales transcritos en líneas anteriores, se deduce que, al existir el elemento de periodicidad en el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, y al tener su origen en el servicio prestado por los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, tal bonificación es constitutiva de salario.

Es así que en el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA** y los **REPRESENTANTES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del párrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992<sup>4</sup>, se estableció lo siguiente:

*“(...) con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,*

**ACUERDAN:**

**1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la**

<sup>3</sup>ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

<sup>4</sup> ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.**(sft)

*remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.*

*(...)*”

*El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (...) /Líneas del Despacho/.*

Bajo esta premisa, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 382 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **FISCALÍA GENERAL**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

En este contexto, el articulado del Decreto en cita, debe ser examinado a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup> en extensa jurisprudencia, así:

*(...) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (...).*

En esta línea de entendimiento, se constata que el pluricitado Decreto, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de esa entidad, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

En estos términos, con especial atención a las características de cada caso y en aras de determinar si tal precepto resulta aplicable o no, se torna necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, el cual reza:

*“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.*

---

<sup>5</sup> SALA DE CASACIÓN LABORAL. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

Esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

Al respecto, la jurisprudencia<sup>6</sup> también ha señalado que, corresponde al Juez, oficiosamente, inaplicar normas o actos que resulten lesivos del ordenamiento superior:

*(...) La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o de oficio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (...).*  
/Líneas Propias del Despacho/

De lo recién trasunto, se colige que la excepción de inconstitucionalidad dispuesta en el artículo 4º superior, goza de control difuso de constitucionalidad al recaer en este operador judicial la posibilidad de analizar si el Decreto 382 de 2013 es nugatorio de derechos supralegales.

---

<sup>6</sup>Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Sobre el particular, resulta de cardinal importancia manifestar que, si bien el Juez de conocimiento puede a solicitud de parte o de oficio dejar de aplicar dicha normativa, ello no implica su sustracción del ordenamiento jurídico, y tampoco la invalida, pues esta excepción solo produce efectos Inter partes. Panorama distinto ocurre cuando se trata del control concentrado de constitucionalidad, el cual recae en la Corte Constitucional y su procedimiento se circunscribe a una demanda por inconstitucionalidad, caso en el que el Máximo Órgano Constitucional decidirá en forma definitiva, abstracta, general y con efectos *erga omnes* si la norma exceptuada es constitucional o no.

De acuerdo con lo anterior y dado que **el artículo 1° del Decreto 382 de 2013**, menciona el carácter de **no salarial** de la bonificación judicial, excepto para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para el caso concreto y por las razones expuestas precedentemente, se estima conveniente inaplicar la expresión que se subraya a continuación:

*“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá **únicamente** factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”*

Así pues, se concluye que la bonificación judicial es constitutiva de salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos reglamentarios que modificaron el Decreto 382 de 2013, como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en su artículo primero respectivamente.

## **I.II CASO CONCRETO:**

Descendiendo al caso concreto y teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, se pudo establecer que:

- El 27 de abril del 2021, a través de apoderado judicial la parte actora elevó petición ante la Fiscalía General de la Nación Seccional de Quibdó – Choco, solicitando el reconocimiento y pago de la bonificación judicial percibida en virtud del Decreto 382 de 2013, como factor salarial para liquidar sus prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos. (fls 21 a 25 del archivo 01 del Expediente Digital).
- A través del Oficio No. SRAEC-31100-248 del 19 de julio del 2021, el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación,

despachó desfavorablemente las suplicas de la parte actora. (fls 27 a 30 del archivo 01 del Expediente Digital).

- Contra el acto administrativo demandado, procedía únicamente el recurso de reposición, cuya interposición no es obligatoria al tenor del inciso final del artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, recurso este que no fue incoado por el demandante.
- Obra así mismo, el siguiente certificado expedido por el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación:
  - Certificado de **HENRY HURTADO BONILLA** en el cual se indica que ingresó a la Fiscalía General de la Nación el 24 de mayo de 1999, a desempeñar el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DEL CIRCUITO, así mismo, se vislumbra que el demandante ha percibido de forma mensual la bonificación judicial (fls. 31 a 49 del archivo 01 del Expediente Digital).

En ese orden de ideas, resulta diáfano para este Administrador de Justicia que el demandante como servidor público de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, ha devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, sin que la misma haya sido tomada en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues, se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que el demandante devenga desde el 1º de enero del 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el despacho, se concluye que la bonificación judicial descrita en el Decreto 382 de 2013 reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe y ha percibido el demandante **HENRY HURTADO BONILLA**, ello por cuanto tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario devengado.

### **Conclusión**

Con base en las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas *(I) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, (II) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013, (III) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR, (IV) CUMPLIMIENTO D UN DEBER LEGAL, (V) COBRO DE LO NO DEBIDO, (VI) BUENA FE Y (VII) LA GENÉRICA*, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así las cosas, no es admisible para este operador que la entidad vinculada por pasiva aduzca asuntos presupuestales para negarse al reconocimiento del derecho aquí reclamando, trasladando de forma injustificada tal carga al empleado público,

como quiera que con ello, se desfavorece de forma arbitraria los derechos de los trabajadores, al paso que, se transgrede la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, como parámetros de legalidad de las actuaciones del Estado.

En esta línea de intelección y dando solución al primer problema jurídico planteado, habrá de inaplicarse por inconstitucional la expresión “**únicamente**” contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013 y de los demás que lo reglamentaron y modificaron como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022.

En este sentido, y por considerarse el acto administrativo demandado nugatorio de las disposiciones legales y constitucionales será del caso declarar la nulidad del Oficio No. SRAEC-31100-248 del 19 de julio del 2021 proferido por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación.

En consecuencia, la entidad demandada deberá efectuar una nueva liquidación en donde se incluirán, con base en los cargos desempeñados por la parte actora, todos los factores salariales y prestacionales, inclusive la bonificación judicial devengada por el demandante **HENRY HURTADO BONILLA** desde el 1º de enero de 2013, incluyendo la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que perciban los funcionarios.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que perciban los demandantes en el futuro y mientras se desempeñen como empleados de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, siempre y cuando el cargo que ejerzan sea de aquellos que devenguen tal asignación. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a la entidad de previsión, deberán ser deducidos.

### **I.III PRESCRIPCIÓN.**

El Código de Procedimiento laboral, en su artículo 151<sup>7</sup>, dispone:

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

---

<sup>7</sup> Debe rememorarse que en otra sentencia de unificación, el Consejo de Estado señaló que debe aplicarse el término de prescripción trienal en virtud del artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, por cuanto “*tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990*”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE- SUJ004 del 25 de agosto de 2016, M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO).

En el *sub iudice* se tiene que la fecha en la cual se causó el derecho data del 1º de enero de 2013, la presentación de la reclamación administrativa data del 27 de abril del 2021, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales a partir de la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir del 27 de abril del 2018, en consideración, a que entre la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial, esto es, 1º de enero de 2013, pasaron más de tres años, conforme a lo establecido en la norma transcrita.

### **LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS**

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a los demandantes las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ellos y lo que les corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.

A las sumas adeudadas a la parte actora se les aplicarán los reajustes de ley y la actualización de conformidad con la siguiente fórmula financiera acogida por el H. Consejo de Estado:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir **por el demandante** desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, y vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente para la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **1 de enero de 2013**, momento en el cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como salario, lo anterior, con efectos fiscales a partir del **27 de abril del 2018**, por prescripción trienal.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada, teniendo en cuenta que el índice final es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

Se ordenará a la accionada emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

### **COSTAS**

En virtud a que no se evidenciaron gastos del proceso, no habrá lugar a condena en costas, ni fijación de Agencias en derecho, atendiendo los recientes pronunciamientos del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Sección Tercera Subsección B. Consejero Ponente: Fredy Ibarra Martínez. Bogotá 11 de Octubre de 2021; Radicación número: 1101-03-26-000-2019-00011-00(63217).

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

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES”.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas (I) *CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL*, (II) *APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013*, (III) *LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR*, (IV) *CUMPLIMIENTO D UN DEBER LEGAL*, (V) *COBRO DE LO NO DEBIDO*, (VI) *BUENA FE* Y (VII) *LA GENÉRICA* propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: INAPLICAR** por inconstitucional la expresión **únicamente** contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013, 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** del Oficio No. SRAEC-31100-248 del 19 de julio del 2021 proferido por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante el cual se negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial al demandante.

**QUINTO:** A título de restablecimiento del derecho, **SE CONDENA** a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, a efectuar una nueva liquidación con la integración de todos los factores prestacionales y salariales devengados por el señor **HENRY HURTADO BONILLA**, identificado con la cédula de ciudadanía **No. 11.797.160**, desde la fecha de su vinculación, pero con efectos fiscales a partir del **27 de abril del 2018, por haber aplicado la prescripción trienal.**

La liquidación deberá incluir la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, teniendo como parte integrante del salario la bonificación judicial, atendiendo además al cargo desempeñado.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por el demandante, mientras se desempeñe como empleado de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devengue tal asignación.

**SEXTO: SE ORDENA** a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte

accionante sobre la carga prevista en el inciso segundo de la citada disposición normativa.

**SÉPTIMO: SIN COSTAS**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**OCTAVO:** La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A. y pagará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

**NOVENO:** A la abogada **NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.075.276.985, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 264.424 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderada en nombre y representación de la entidad demandada, de conformidad con el poder conferido.

**DÉCIMO:** En firme esta sentencia, DEVUELVASE el expediente al juzgado de origen, Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Chocó, para que se sirva LIQUIDAR los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR el expediente dejándose la respectiva constancia secretarial.

**UNDECIMO: SE NOTIFICA** conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011. Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
JUEZ

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado

**No. 48 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Alejandro Rincón Idarraga". The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

**ALEJANDRO RINCON IDARRAGA**  
**Secretario Ad-Hoc**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
<b>RADICADO:</b>	27001-33-33-002-2021-00331-00
<b>DEMANDANTE:</b>	Alfredo de Jesús Ipuana Mariño
<b>DEMANDADO:</b>	Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Seria del caso programar fecha para realizar la audiencia inicial de que trata el precepto 180 de la Ley 1437 de 2011. Con todo, el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, adicionado mediante la Ley 2080 de 2021, estipula:

**“ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

**1. Antes de la audiencia inicial:**

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;**
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;**
- c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;*
- d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

**El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.**

**Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.**

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

**2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10)**

días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

**PARÁGRAFO.** En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso." /Negrilla del Despacho/

En este orden, con respaldo en el canon recién trasunto y al no advertirse necesaria la realización de la audiencia inicial, el Despacho procede en los siguientes términos

## FIJACIÓN DEL LITIGIO

**Auto No. 1311**

Para la fijación del litigio, el debate jurídico se centra en determinar si es procedente el reajuste del salario y las prestaciones sociales devengadas por el demandante con la inclusión del 30% de la prima especial, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992,

### PROBLEMAS JURÍDICOS ASOCIADOS:

- ¿Tiene la prima especial de servicios, carácter de factor salarial?

De ser así,

- ¿Tiene derecho el demandante al reajuste de sus salarios y de sus prestaciones sociales, consistente en la diferencia entre el valor reconocido por la entidad demandada (el cual tuvo como base para su liquidación el 70% del salario básico mensual), y el valor que resultaría de reconocerle tanto el salario como las prestaciones sociales, tomando como base la liquidación del salario básico más la prima especial de servicios? En caso afirmativo, ¿desde cuándo?
- ¿Se configuró la prescripción trienal en alguno de los derechos reconocidos?

Lo anterior sin perjuicio de que, al momento de emitir sentencia, se puedan abordar otros problemas jurídicos relevantes para definir el asunto.

## DECRETO DE PRUEBAS

Auto No. 1312

Téngase como **PRUEBAS**, para dirimir la controversia, los siguientes:

- I. **PRUEBAS PARTE DEMANDANTE:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como prueba documental la aportada con la demanda, visible en las páginas 31 a 77 del archivo en PDF denominado "01Cuaderno1" del expediente electrónico. No hizo solicitud especial de pruebas.
- II. **PRUEBAS PARTE DEMANDADA:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como pruebas las documentales aportadas con la contestación de la demanda visible de folios 28 a 55 del archivo denominado "07Contestacion" del expediente digital. No hizo solicitud especial de pruebas.
- III. **MINISTERIO PÚBLICO:** No solicitó ni aportó pruebas.

Se incorporarán los medios de prueba que fueran aportados con la demanda, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

## TRASLADO DE ALEGATOS

Auto No. 1313

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, mediante la cual se adicionó el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se corre traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de **diez (10) días**. Vencido este término se procederá a dictar sentencia anticipada de forma escrita.

## SANEAMIENTO DEL PROCESO

Auto No. 1314

En ejercicio del control de legalidad, al no advertirse irregularidad procesal alguna o causal de nulidad que haga írrita la actuación, **SE DECLARA** legalmente tramitado el proceso (art. 207 CPACA).

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE:

**PRIMERO: PRESCINDIR** de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA y proceder con el agotamiento del trámite para expedir sentencia anticipada.

**SEGUNDO: FIJAR** el litigio en los términos previstos en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: INCORPORAR** los medios de prueba que fueran aportados con la demanda y la contestación a la misma, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

**CUARTO: SE CORRE TRASLADO** a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de **diez (10) días**.

**QUINTO:** A la abogada **MARIA CAMILA JARAMILLO RODRIGUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.036.667.003, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 341.188 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderada en nombre y representación de la entidad demandada, de conformidad con el poder conferido.

**SEXTO: DECLARAR** saneado el proceso hasta esta etapa procesal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

**SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE** por estado electrónico el contenido de esta providencia, conforme lo dispone el numeral 1° del artículo 173 del CPACA.

Finalmente, y atendiendo al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, y al Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, se insta a todos los sujetos procesales, para que cualquier comunicación que deban hacer llegar a este Juzgado, sea enviada en formato PDF al correo institucional [j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co), para lo cual deberán identificar plenamente el expediente de que se trata, con indicación del **NÚMERO DE RADICADO COMPLETO Y LAS PARTES.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
JUEZ

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
**No. 048 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCÓN IDÁRRAGA**  
Secretario Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**RADICADO:** 27001-33-33-002-2021-00257-00

**DEMANDANTE:** Edgardo Arriaga Mosquera y Otros

**DEMANDADO:** Nación – Fiscalía general de la Nación

Seria del caso programar fecha para realizar la audiencia inicial de que trata el precepto 180 de la Ley 1437 de 2011. Con todo, el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, adicionado mediante la Ley 2080 de 2021, estipula:

**“ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

**1. Antes de la audiencia inicial:**

**a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;**

**b) Cuando no haya que practicar pruebas;**

**c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;**

**d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.**

**El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.**

**Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.**

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

**2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10)**

días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

**PARÁGRAFO.** En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso." /Negrilla del Despacho/

En este orden, con respaldo en el canon recién trasunto y al no advertirse necesaria la realización de la audiencia inicial, el Despacho procede en los siguientes términos

### FIJACIÓN DEL LITIGIO

**Auto No. 1317**

Para la fijación del litigio, el debate jurídico se centra en determinar si es procedente el reajuste del salario y las prestaciones sociales devengadas por el demandante con la inclusión del 30% de la prima especial, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992,

#### PROBLEMAS JURÍDICOS ASOCIADOS:

- ¿Tiene la prima especial de servicios, carácter de factor salarial?

De ser así,

- ¿Tiene derecho el demandante al reajuste de sus salarios y de sus prestaciones sociales, consistente en la diferencia entre el valor reconocido por la entidad demandada (el cual tuvo como base para su liquidación el 70% del salario básico mensual), y el valor que resultaría de reconocerle tanto el salario como las prestaciones sociales, tomando como base la liquidación del salario básico más la prima especial de servicios? En caso afirmativo, ¿desde cuándo?
- ¿Se configuró la prescripción trienal en alguno de los derechos reconocidos?

Lo anterior sin perjuicio de que, al momento de emitir sentencia, se puedan abordar otros problemas jurídicos relevantes para definir el asunto.

## DECRETO DE PRUEBAS

Auto No. 1318

Téngase como **PRUEBAS**, para dirimir la controversia, los siguientes:

- I. **PRUEBAS PARTE DEMANDANTE:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como prueba documental la aportada con la demanda, visible en el archivo en PDF denominado “02C2Pruebas” del expediente electrónico. No hizo solicitud especial de pruebas.
- II. **PRUEBAS PARTE DEMANDADA:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como pruebas las documentales aportadas con la contestación de la demanda visible en los archivos PDF 09 a 14 del expediente digital. No hizo solicitud especial de pruebas.
- III. **MINISTERIO PÚBLICO:** No solicitó ni aportó pruebas.

Se incorporarán los medios de prueba que fueran aportados con la demanda, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

## TRASLADO DE ALEGATOS

Auto No. 1319

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, mediante la cual se adicionó el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se corre traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de diez (10) días. Vencido este término se procederá a dictar sentencia anticipada de forma escrita.

## SANEAMIENTO DEL PROCESO

Auto No. 1320

En ejercicio del control de legalidad, al no advertirse irregularidad procesal alguna o causal de nulidad que haga írrita la actuación, **SE DECLARA** legalmente tramitado el proceso (art. 207 CPACA).

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE:

**PRIMERO: PRESCINDIR** de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA y proceder con el agotamiento del trámite para expedir sentencia anticipada.

**SEGUNDO: FIJAR** el litigio en los términos previstos en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: INCORPORAR** los medios de prueba que fueran aportados con la demanda y la contestación a la misma, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

**CUARTO: SE CORRE TRASLADO** a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de diez (10) días.

**QUINTO:** A la abogada **YARIBEL GARCÍA SÁNCHEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 66.859.562, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 119.059 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderada en nombre y representación de la entidad demandada, de conformidad con el poder conferido.

**SEXTO: DECLARAR** saneado el proceso hasta esta etapa procesal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

**SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE** por estado electrónico el contenido de esta providencia, conforme lo dispone el numeral 1° del artículo 173 del CPACA.

Finalmente, y atendiendo al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, y al Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, se insta a todos los sujetos procesales, para que cualquier comunicación que deban hacer llegar a este Juzgado, sea enviada en formato PDF al correo institucional [j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co), para lo cual deberán identificar plenamente el expediente de que se trata, con indicación del **NÚMERO DE RADICADO COMPLETO Y LAS PARTES.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
**JUEZ**

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
**No. 048 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCÓN IDÁRRAGA**  
**Secretario Ad-Hoc**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho.

**RADICADO:** 27001-33-33-002-2021-00213-00

**DEMANDANTE:** Edison Bejarano Asprilla

**DEMANDADO:** Nación – Fiscalía General de la Nación

**AVOCA CONOCIMIENTO**

**A.I.1352**

**AVÓCASE CONOCIMIENTO** del presente medio de control, asignado a este despacho en virtud del Acuerdo PCSJA22-11918 del 02/02/2022, por medio del cual se crearon Juzgados Transitorios en la Jurisdicción de lo Contenciosa Administrativa, entre otras disposiciones del acuerdo. Fíjese en el portal correspondiente de la Rama Judicial, y para efectos de publicidad, el listado de todos los procesos que correspondieron por reparto a este Despacho Judicial.

\*\*\*\*\*

Seria del caso reprogramar fecha para realizar la audiencia inicial de que trata el precepto 180 de la Ley 1437 de 2011. Con todo, el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, adicionado mediante la Ley 2080 de 2021, estipula:

**“ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

**1. Antes de la audiencia inicial:**

**a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;**

**b) Cuando no haya que practicar pruebas;**

**c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;**

**d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.**

**El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.**

**Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.**

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

**PARÁGRAFO.** En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso." /Negrilla del Despacho/

En este orden, con respaldo en el canon recién trasunto y al no advertirse necesaria la realización de la audiencia inicial, el Despacho procede en los siguientes términos

## FIJACIÓN DEL LITIGIO

**Auto No. 1322**

Para la fijación del litigio, el debate jurídico se centra en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0382 de 2013, para los servidores públicos de la **NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, es factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

### PROBLEMAS JURÍDICOS ASOCIADOS:

1. ¿Debe inaplicarse la expresión "y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud" contenida en el artículo 1º del Decreto 0382 de 2013 y los que lo modifican?

De ser así,

2. ¿Tienen derecho el demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial? En caso afirmativo, ¿Deben reliquidarse la totalidad de factores salariales y prestacionales que devenga el demandante?
3. ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

Lo anterior sin perjuicio de que, al momento de emitir sentencia, se puedan abordar otros problemas jurídicos relevantes para definir el asunto.

## DECRETO DE PRUEBAS

Auto No. 1323

Téngase como **PRUEBAS**, para dirimir la controversia, los siguientes:

- I. **PRUEBAS PARTE DEMANDANTE:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como prueba documental la aportada con la demanda, visible en los folios 17 a 34 del archivo en PDF denominado "01Cuaderno" del expediente electrónico. No hizo solicitud especial de pruebas.
- II. **PRUEBAS PARTE DEMANDADA:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como pruebas las documentales aportadas con la contestación de la demanda.

Como solicitud especial de pruebas, la entidad demandada deprecia se oficie al Departamento de Personal de la Fiscalía General de la Nación, para que se sirva certificar la fecha de ingreso, cargo, asignación básica, y ubicación actual, valores pagados por todo concepto, así como, el régimen salarial que rige al demandante, en este sentido:

**SE ORDENA** a la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** que, en su condición de sujeto procesal, se sirva remitir con destino a este proceso certificado en el que precise lo siguiente:

- ✓ Si el señor **EDINSON BEJARANO ASPRILLA** identificado con la Cédula de Ciudadanía No. **11.802.146** ha sido empleado de la entidad, en caso afirmativo, en qué cargos y durante qué tiempo, especificando la fecha de inicio y de terminación del vínculo laboral;
- ✓ En caso de continuar vinculado con la entidad, especificar en qué cargo;
- ✓ Así mismo, se sirva indicar si el demandante ha percibido la bonificación judicial, en los tiempos allí certificados,
- ✓ Finalmente, se sirva allegar constancia de salarios y prestaciones sociales inclusive del auxilio de cesantías, devengados por la parte actora desde el año 2013 a la fecha.

**CARGA DE LA PRUEBA: PARTE DEMANDADA** (art. 167 CGP), sin necesidad de emisión de oficio alguno, dada su condición de sujeto procesal. La aludida

entidad deberá aportar la prueba documental decretada dentro de los siguientes 10 días, so pena de los apremios de ley.

**III. MINISTERIO PÚBLICO:** No solicitó ni aportó pruebas.

Se incorporarán los medios de prueba que fueran aportados con la demanda, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

### **SANEAMIENTO DEL PROCESO**

**Auto No. 1324**

En ejercicio del control de legalidad, al no advertirse irregularidad procesal alguna o causal de nulidad que haga írrita la actuación, **SE DECLARA** legalmente tramitado el proceso (art. 207 CPACA).

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: PRESCINDIR** de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA y proceder con el agotamiento del trámite para expedir sentencia anticipada.

**SEGUNDO: FIJAR** el litigio en los términos previstos en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: INCORPORAR** los medios de prueba que fueran aportados con la demanda y la contestación a la misma, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

**CUARTO: SE ORDENA** a la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** que, en su condición de sujeto procesal, se sirva remitir con destino a este proceso certificado en el que precise lo siguiente:

- ✓ Si el señor **EDINSON BEJARANO ASPRILLA** identificado con la Cédula de Ciudadanía No. **11.802.146** ha sido empleado de la entidad, en caso afirmativo, en qué cargos y durante qué tiempo, especificando la fecha de inicio y de terminación del vínculo laboral;
- ✓ En caso de continuar vinculado con la entidad, especificar en qué cargo;
- ✓ Así mismo, se sirva indicar si el demandante ha percibido la bonificación judicial, en los tiempos allí certificados,
- ✓ Finalmente, se sirva allegar constancia de salarios y prestaciones sociales inclusive del auxilio de cesantías, devengados por la parte actora desde el año 2013 a la fecha.

**CARGA DE LA PRUEBA: PARTE DEMANDADA** (art. 167 CGP), sin necesidad de emisión de oficio alguno, dada su condición de sujeto procesal. La aludida entidad

deberá aportar la prueba documental decretada dentro de los siguientes 10 días, so pena de los apremios de ley.

**QUINTO: DECLARAR** saneado el proceso hasta esta etapa procesal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

**SEXTO:** Al abogado **RONALD FRANCISCO VALENCIA CORREDOR**, identificado con cédula de ciudadanía No.80.232.372, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 145.178 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderado en nombre y representación de la entidad demandada, de conformidad con el poder conferido.

**SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE** por estado electrónico el contenido de esta providencia, conforme lo dispone el numeral 1° del artículo 173 del CPACA.

Finalmente, y atendiendo al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, y al Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, se insta a todos los sujetos procesales, para que cualquier comunicación que deban hacer llegar a este Juzgado, sea enviada en formato PDF al correo institucional [j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co), para lo cual deberán identificar plenamente el expediente de que se trata, con indicación del **NÚMERO DE RADICADO COMPLETO Y LAS PARTES.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

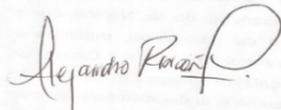


**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
JUEZ

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
**No. 048 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCÓN IDÁRRAGA**  
Secretario Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
<b>RADICADO:</b>	27001-33-33-001-2021-00324-00
<b>DEMANDANTE:</b>	Leidy Yocina Murillo Hinestroza y Guillermo Steady Maturín Córdoba
<b>DEMANDADO:</b>	Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Seria del caso programar fecha para realizar la audiencia inicial de que trata el precepto 180 de la Ley 1437 de 2011. Con todo, el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, adicionado mediante la Ley 2080 de 2021, estipula:

**“ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA.** <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

**1. Antes de la audiencia inicial:**

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;**
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;**
- c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;*
- d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

**El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.**

**Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.**

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

**2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus**

*alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.*

*Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.*

*3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.*

*4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.*

**PARÁGRAFO.** *En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará*

*Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.” /Negrilla del Despacho/*

En este orden, con respaldo en el canon recién trasunto y al no advertirse necesaria la realización de la audiencia inicial, el Despacho procede en los siguientes términos

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO**

**Auto No. 1306**

Para la fijación del litigio, el debate jurídico se centra en determinar si es procedente el reajuste del salario y las prestaciones sociales devengadas por el demandante con la inclusión del 30% de la prima especial, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992,

#### **PROBLEMAS JURÍDICOS ASOCIADOS:**

- ¿Tiene la prima especial de servicios, carácter de factor salarial?

De ser así,

- ¿Tiene derecho el demandante al reajuste de sus salarios y de sus prestaciones sociales, consistente en la diferencia entre el valor reconocido por la entidad demandada (el cual tuvo como base para su liquidación el 70% del salario básico mensual), y el valor que resultaría de reconocerle tanto el salario como las prestaciones sociales, tomando como base la liquidación del salario básico más la prima especial de servicios? En caso afirmativo, ¿desde cuándo?
- ¿Se configuró la prescripción trienal en alguno de los derechos reconocidos?

Lo anterior sin perjuicio de que, al momento de emitir sentencia, se puedan abordar otros problemas jurídicos relevantes para definir el asunto.

## DECRETO DE PRUEBAS

Auto No. 1307

Téngase como **PRUEBAS**, para dirimir la controversia, los siguientes:

- I. **PRUEBAS PARTE DEMANDANTE:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como prueba documental la aportada con la demanda, visible en las páginas 30 a 157 del archivo en PDF denominado “01DemandaYAnexos” del expediente electrónico. No hizo solicitud especial de pruebas.
- II. **PRUEBAS PARTE DEMANDADA:** Hasta donde la ley lo permita, ténganse como pruebas las documentales aportadas con la contestación de la demanda visible de folios 28 a 48 del archivo denominado “08Contestacion” del expediente digital. No hizo solicitud especial de pruebas.
- III. **MINISTERIO PÚBLICO:** No solicitó ni aportó pruebas.

Se incorporarán los medios de prueba que fueran aportados con la demanda, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

## TRASLADO DE ALEGATOS

Auto No. 1308

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, mediante la cual se adicionó el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se corre traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de **diez (10) días**. Vencido este término se procederá a dictar sentencia anticipada de forma escrita.

## SANEAMIENTO DEL PROCESO

Auto No. 1309

En ejercicio del control de legalidad, al no advertirse irregularidad procesal alguna o causal de nulidad que haga írrita la actuación, **SE DECLARA** legalmente tramitado el proceso (art. 207 CPACA).

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE:

**PRIMERO: PRESCINDIR** de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA y proceder con el agotamiento del trámite para expedir sentencia anticipada.

**SEGUNDO: FIJAR** el litigio en los términos previstos en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: INCORPORAR** los medios de prueba que fueran aportados con la demanda y la contestación a la misma, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este auto.

**CUARTO: SE CORRE TRASLADO** a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de **diez (10) días**.

**QUINTO:** A la abogada **MARIA CAMILA JARAMILLO RODRIGUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.036.667.003, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 341.188 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderada en nombre y representación de la entidad demandada, de conformidad con el poder conferido.

**SEXTO: DECLARAR** saneado el proceso hasta esta etapa procesal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

**SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE** por estado electrónico el contenido de esta providencia, conforme lo dispone el numeral 1° del artículo 173 del CPACA.

Finalmente, y atendiendo al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, y al Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, se insta a todos los sujetos procesales, para que cualquier comunicación que deban hacer llegar a este Juzgado, sea enviada en formato PDF al correo institucional [j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j402admmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co), para lo cual deberán identificar plenamente el expediente de que se trata, con indicación del **NÚMERO DE RADICADO COMPLETO Y LAS PARTES.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

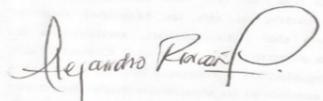


**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
JUEZ

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
**No. 048 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCÓN IDÁRRAGA**  
Secretario Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, veinticinco (25) de noviembre del dos mil veintidós (2022).

<b>SENTENCIA NO.</b>	<b>261 - 2022</b>
<b>RADICADO</b>	27-001-33-33-004-2022-00242-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE</b>	Iris del Carmen Gómez Gamboa, Lucía Yadira Fajardo Ledezma, Yudy Maria Chaverra Barco
<b>DEMANDADO</b>	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas procesales y al no advertirse causal de nulidad alguna que haga irrita la actuación, procede el Despacho a dictar sentencia en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES**

Pretenden por modo las demandantes se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

<b>Caso No.</b>	<b>Demandante</b>	<b>Acto Administrativo Demandado</b>
<b>1</b>	<b>IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA</b>	Resolución No. DEJSAJMER21-11198 del 1 de septiembre del 2021
<b>2</b>	<b>LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA</b>	Resolución No. DEJSAJMER21-11199 del 1 de septiembre del 2021
<b>3</b>	<b>YUDY MARIA CHAVERRA BARCO</b>	Resolución No. DEJSAJMER21-11011 del 27 de agosto del 2021

Resoluciones a través de las cuales el Coordinador de Asuntos Laborales Seccional Medellín negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales solicitadas por las demandantes, en el mismo sentido, solicitan se declare nula la Resolución RH 5870 del 23 de noviembre del 2021 que resuelve el recurso de apelación interpuesto y confirma en todas sus partes las resoluciones primigenias.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, deprecian el reconocimiento, reliquidación y pago de todas las prestaciones sociales, salariales

y laborales, como bonificación por servicios, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, vacaciones, cesantías, seguridad social en pensión y demás emolumentos causados y que se lleguen a causar teniendo como base para la liquidación el 100% del salario básico mensual, incluyendo en la base de liquidación el 30% de la asignación básica mensual.

Así mismo, depreca el reconocimiento, reliquidación y pago de las diferencias salariales, laborales y prestacionales causadas entre la liquidación realizada por la Rama Judicial sobre el 70% de sus salarios básicos y el 100% de su remuneración básica mensual, incluyendo en la base de cotización el 30% del salario básico, que la entidad vinculada por pasiva no ha tenido en cuenta por considerarla como la prima prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

De otro lado, depreca el reconocimiento, liquidación y pago de la prima especial mensual sin carácter salarial de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, equivalente al 30% del salario, como una adición o incremento al 100% del salario básico

Finalmente, solicitan se ordenen los ajustes de valor a que haya lugar, el pago de los intereses moratorios, el cumplimiento del fallo conforme a la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la parte demandada.

## **HECHOS**

Refieren los demandantes que se han desempeñado como Jueces de la República en diferentes distritos judiciales del Departamento del Chocó, seguidamente, expone que mediante la Ley 4ª de 1992 el Congreso de la República estableció el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, con el artículo 14 de la referida normativa se creó una prima especial sin carácter salarial para magistrados y jueces, entre otros funcionarios, que oscilaría entre el 30% y el 60% de la remuneración básica mensual.

Explica que, el Gobierno Nacional reglamentó la prima especial creada mediante la Ley 4ª de 1992 a través de los decretos expedidos desde el año 1992, en los cuales se dispuso que el 30% del salario constituía la prima misma, lo que quiere decir, que tal estipendio sería debitado de la asignación básica mensual, lo que ocasionó un despojo de los efectos salariales del 30% del sueldo básico de los servidores de la Rama Judicial.

Agrega que la omisión en el pago del 100% de la prima de servicios a que tienen derecho constituye una reducción injustificada de su salario básico mensual, razón por la cual la entidad demandada debe pagar desde el momento de ingreso y hasta el momento en que permanezcan vinculados con la entidad todas las prestaciones sociales, salariales y laborales teniendo como base para la liquidación el 100% del sueldo básico mensual legal, incluyendo en la base de liquidación el 30% de la asignación básica mensual, que no se ha tenido en cuenta, en razón a que la Rama Judicial en lugar de sumar este porcentaje como un adicional, la entidad lo ha restado del salario básico para considerarlo como la prima especial.

Seguidamente, manifiesta que esta reducción salarial va en contravía de los principios constitucionales previstos en la Carta Política, en las normas de la Organización Internacional del Trabajo y en la Convención de Derechos Humanos, cánones que en virtud del Bloque de Constitucionalidad hacen parte del derecho interno Colombiano.

Finalmente, comenta que las peticiones elevadas fueron resueltas negativamente a través de las Resoluciones No. DEJSAJMER21-11198 y DEJSAJMER21-11199 del 1 de septiembre del 2021 y Resolución No. DEJSAJMER21-11011 del 27 de agosto del 2021, mismas que fueron confirmadas mediante la Resolución No. RH 5870 del 23 de noviembre del 2021.

### **NORMAS VIOLADAS**

Las normas que la parte actora considera transgredidas son:

- ✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 4, 11, 13, 25, 53, 150 y 209.
  
- ✚ **DE ORDEN LEGAL:** Ley 4ª de 1992 artículos 2 y 14; Ley 270 de 1996 artículo 152; Ley 1437 de 2011 artículos 137, 138, 155, 162, 163, 164 numeral 1 literal C, 166 y 168.

### **CONCEPTO DE VIOLACION**

Refiere la parte actora que, con la expedición de los actos acusados, la entidad vinculada por pasiva desconoció los derechos que le asisten al demandante, vulnerando flagrantemente el ordenamiento jurídico.

Transcribe algunos apartes de la Sentencia de Unificación adiada el 2 de septiembre del 2019 dimanada de la Sala Plena de Conjuces – Sección Segunda del Consejo de Estado, radicada bajo el número 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-18), y en la sentencia de Unificación del 15 de diciembre del 2020 cuyo radicado es 73001-23-33-000-2017-00568-01 (5472-2018) para manifestar que la prima especial es un **incremento** al salario básico, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, de allí que sea procedente la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% del salario básico,, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.

Con base en diferentes tratados internacionales ratificados por Colombia, advierte que el Estado Colombiano no puede invocar legislaciones internas restrictivas que desconozcan los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; específicamente, cita la Ley 32 de 1985 mediante la cual se aprobó la Convención de Viena; seguidamente, menciona el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual entró a regir en nuestro país a través de la Ley 74 de 1968, respecto de los cuales aduce que Colombia como Estado parte se encuentra en la obligación de velar por el cumplimiento de tales preceptos.

De otro lado, hizo referencia a la excepción de inconstitucionalidad, para manifestar que tal excepción no solo puede ser aplicada por autoridades judiciales en el ejercicio de sus funciones, sino también por autoridades administrativas, siempre

que se encuentre contrapuesta a los preceptos legales y constitucionales. Indica que la necesidad de acudir a la excepción de inconstitucionalidad implica la abstención de la autoridad, en la aplicación de la norma incompatible con la Carta Política, de allí, que no sea ajeno a que un juez tenga la competencia para determinar si se da o no la causal que justifica la inejecución de la norma o acto acusado. Insiste en que el objeto de la excepción de inconstitucionalidad, no es precisamente la anulación, sino, la inaplicación de una norma en determinado caso, cuando esta resulta contraria a la Constitución Política.

Por último, manifiesta que la Rama Judicial ha generado una merma en las acreencias laborales de la parte actora, motivo por el cual afirma que los actos administrativos demandados están llamados a ser declarados nulos, pues en su sentir, adolecen de una verdadera motivación, al considerar que vía excepción de inconstitucionalidad en el agotamiento de la vía gubernativa (hoy actuación administrativa) era procedente su inaplicación.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de oponerse frente a todas las pretensiones, manifiesta que la entidad se encuentra en una imposibilidad presupuestal de reconocer los derechos que se reclaman, pues se iría en contravía del artículo 71 del decreto 111 de 1996, precepto 86 de la ley 38 de 1989 y el artículo 2.8.3.2.1 del decreto 1068 del 2015, disposiciones según las cuales ninguna autoridad podrá contraer obligaciones atribuibles al presupuesto de gastos sobre apropiaciones inexistentes, lo que quiere decir, que las entidades no pueden asumir obligaciones que no cuenten con una disponibilidad presupuestal previamente asignada.

De otro lado, refiere que mediante el oficio DEAJ019-1361 del 27 de noviembre del 2019, reiterado con el oficio DEAJ020-127 del 6 de febrero del 2020, el Director Ejecutivo de Administración Judicial solicitó a la Directora del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la asignación de los recursos correspondientes a fin de dar cumplimiento a la Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 y comenzar con la inclusión en nomina de los derechos que se derivan de dicho fallo, empero, a la fecha se encuentra a la espera de tal asignación de recursos, así como, la expedición del decreto que cree y reconozca a los jueces la prima especial sin carácter salarial de que trata el artículo 14 de la ley 4ª de 1992.

Refiere que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no tiene competencia para crear salarios y prestaciones, pues únicamente se limita a ejecutar y cumplir los decretos que en temas laborales, salariales y prestacionales dicte el Gobierno Nacional.

Advierte que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992 es competencia del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, es así, que la creación, modificación o retribución de emolumentos salariales y prestacionales recae sobre este.

Seguidamente, aduce que por expreso mandato del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, la prima allí instituida no tiene carácter salarial, criterio que fue reafirmado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-279 de 1996, a través de la cual se declaró la exequibilidad del aparte “sin carácter salarial” del referido precepto, empero, de manera restringida, queriendo con ello decir que el porcentaje de la prima especial no constituye factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, en cambio sí para la base de cotización al Sistema de Seguridad Social en pensiones y Salud.

Expone que la sentencia del 29 de abril de 2014 radicado bajo el número 11001-03-25-000-2007-00087-00 dimanada de la Sección Segunda del Consejo de Estado, es el resultado del medio de control de simple nulidad, cuyo objeto es la defensa y protección del interés general y del orden jurídico abstracto, que se limita a decretar o no la nulidad del acto impugnado y por tanto no puede imponer condenas pecuniarias, ni sustituir una decisión por otra, ni rehacer el acto, ni tomar medidas distintas a las atinentes a la propia nulidad, razón por la cual en el referido fallo nada se dijo en torno a los derechos subjetivos, agrega que la sentencia en cita decretó únicamente la nulidad de algunos apartes de los decretos salariales para los servidores públicos de la Rama Judicial de 1993 a 2007 que establecieron la prima especial, sin que se pronunciara sobre disposiciones consignadas en los decretos posteriores. En esta providencia se concluyó que la prima especial debe reconocerse como una retribución adicional equivalente al 30% del salario básico fijado por el Gobierno Nacional en los decretos anuales expedidos para el efecto, sin embargo, nada se dijo sobre su carácter salarial, de suerte que el contenido del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 permanece incólume, en cuanto a que la prima especial no constituye factor de salario.

Respecto a los efectos de las sentencias que declaran la Nulidad Simple de un acto administrativo general, ha pronunciado el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo que si bien no hay una regulación expresa que responda a esta inquietud jurídica, la regla general es que los efectos de estos fallos son *ex tunc*, es decir, desde el momento en el cual se expidió el acto anulado, por lo que las cosas se debe retrotraer al estado en el que se encontraban, antes de su expedición.

En este orden y en lo que atañe a la forma de liquidación de la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, afirma que se toma como base la remuneración mensual fijada por el Gobierno Nacional más la prima especial, independientemente si constituye o no factor salarial, de donde se deriva que la prima especial del Juez de la República, dependiendo de la categoría que le corresponda, será el resultado de dividir por 1.3 la remuneración mensual consignada en el correspondiente Decreto.

Adicionalmente y en lo que toca a la sostenibilidad fiscal manifiesta que, si bien la razón principal para denegar lo solicitado es la inexistencia del derecho reclamado por los demandantes, si en gracia de discusión se accediera a lo pretendido se generarían serios inconvenientes de orden presupuestal, en efecto, la entidad demandada se encuentra ante una imposibilidad material y presupuestal, debido a que no están presupuestados esos mayores valores que se generarían en la nómina para el reconocimiento de dichas acreencias laborales a los servidores judiciales beneficiados con esta prima especial, lo anterior, amalgamado a que no se pueden

contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible, pues este actuar podría verse inmerso en actuaciones de tipo disciplinario.

Finalmente, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera preciso concluir que los actos administrativos demandados gozan de presunción de legalidad y continúan incólumes pues no han sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aunado a ello, refiere que la entidad ha liquidado correctamente la prima especial.

Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, (II) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI -INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO Y (III) PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.

### **TRÁMITE PROCESAL**

En virtud del Acuerdo PCSJA22-11918 del 02 de febrero del 2022 este Despacho avocó el conocimiento de la demanda y dispuso su admisión mediante Auto No. 136 adiado del 31 de mayo del 2022, una vez notificada y estando dentro del término de traslado de la demanda la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda.

Con proveído del 11 de agosto del 2022 contentivo del auto de sentencia anticipada de que trata el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el precepto 42 de la ley 2080 de 2021, se procedió con el decreto de pruebas, la fijación del litigio y el traslado de alegatos a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

### **ETAPA DE ALEGACIONES**

**PARTE DEMANDANTE:** Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

**PARTE DEMANDADA:** Se ratificó en la tesis acogida en la contestación de la demanda.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Publico no emitió concepto alguno en la presente causa.

## **II. CONSIDERACIONES**

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO'. Para ello abordará *(i)* el argumento central, conformado por *(i.i)* la premisa normativa y jurisprudencial, *(i.ii)* el análisis del caso concreto, para con ello arribar *(i.iii)* a la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- 🚦 ¿Tiene la prima especial de servicios, carácter de factor salarial?
- 🚦 ¿Es procedente incluir el porcentaje del 30% de la prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, como base para el cálculo y liquidación de las prestaciones sociales mensuales devengadas por el demandante?

- ✚ ¿Tiene derecho el demandante al reajuste de sus salarios y de sus prestaciones sociales, consistente en la diferencia entre el valor reconocido por la entidad demandada (el cual tuvo como base para su liquidación el 70% del salario básico mensual), y el valor que resultaría de reconocerle tanto el salario como las prestaciones sociales, tomando como base la liquidación del salario básico más la prima especial de servicios?
- ✚ ¿Es procedente la reliquidación y pago de las prestaciones sociales devengadas por el demandante con base en el 100 % de la remuneración básica mensual designada para cada año?
- ✚ ¿Están viciados de nulidad los actos administrativos demandados?
- ✚ ¿Se configuró la prescripción trienal en alguno de los derechos reconocidos?

## I. ARGUMENTO CENTRAL

### I.I PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

#### **-PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, ARTICULO 14 DE LA LEY 4ª DE 1992.**

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual:

*“(...) se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los **empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.”*

Seguidamente, en su artículo segundo fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de que trata el canon 1º *ídem*, sin perjuicio de los objetivos y criterios allí establecidos, entre ellos, el respeto a los derechos adquiridos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

En este hilo de exposición, el artículo 14 *ibidem*, autorizó al Gobierno Nacional para fijar una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico para algunos funcionarios, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los*

*que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993. (Subrayas propias)*

*Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*“PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”.*

El Gobierno Nacional en virtud de la facultad otorgada por la Ley 4ª de 1992, expidió los decretos que la reglamentan, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada Ley, sería considerado como una prima especial.

Frente a este tema, la Sección Segunda del Consejo de Estado en Expediente No. 1831-07 adiada el 2 de abril de 2009, Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, declaró la nulidad del artículo 7º del Decreto 618 de 2007, **rectificó su jurisprudencia** frente al concepto de prima, considerando que cuando se habla de dicha prestación debe entenderse como un fenómeno retributivo de carácter **adicional**, es decir, que acogió la segunda interpretación, al afirmar que:

*“(…) la noción de ‘prima’ como concepto genérico, emerge a título de reconocimientos económicos adicionales para el empleado a fin de expresar cualidades o características particulares del mismo, que con todo, implican un aumento en su ingreso laboral, es así, como la prima técnica, la prima de antigüedad, la prima de clima, entre otras, representan un sistema utilizado en la función pública para reconocer un ‘plus’ en el ingreso de los servidores públicos, sin importar que en la definición normativa de esencia, sea o no definido su carácter salarial, prestacional o simplemente bonificadorio.*

*Por consiguiente, la Sala puede señalar que el concepto de prima dentro del régimen jurídico anterior a la expedición de la Carta de 1991, opera invariablemente como un fenómeno retributivo de carácter adicional a la actividad laboral cumplida por el servidor público.*

*Posteriormente, con la expedición de la Carta Fundamental de 1991, el concepto mantiene identidad funcional con la manera como el régimen jurídico anterior se refirió a las primas para sobre su estructura representar básicamente un incremento a la remuneración; **propiamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha***

**codificación;** de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un 'plus' para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.

Lo anterior, amerita reflexionar en torno a si asiste razón a la tesis que considera que el concepto de prima dentro de los componentes que integran la remuneración de los servidores públicos, puede válidamente tener significado contradictorio, es decir, negativo a lo analizado o por lo menos, ambiguo para representar al mismo tiempo un agregado en la remuneración y contemporáneamente una merma de efecto adverso en el valor de la misma. Prima facie, es dable afirmar que una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 2° del artículo 53 de la Constitución Política -, todo ello dentro del contexto de un cometido que proporciona y justifica la existencia del Estado, de manera que, atendiendo esta mínima y básica realidad, **no será posible asignar al concepto de prima usado por el Legislador en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, una consecuencia diferente a la de representar un incremento remuneratorio. Este razonamiento, además, es consecuente con el principio de progresividad, constitucionalmente plasmado en el artículo 53 de la Carta Política, ya citado, pues deriva la noción de salario vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo;** justamente, hay que reconocer que la funcionalidad de las 'primas' en la remuneración de empleados y trabajadores, desarrolla y expresa esta característica conceptual con el alcance jurídico que precisamos dentro el sistema salarial vigente.

**Como resulta un contrasentido lógico, extraño al derecho, aceptar que las primas por más exentas que estén de su carácter salarial representen una merma al valor de la remuneración mensual de los servidores públicos, es consecuencia evidente de lo considerado, concluir que el artículo 7° del Decreto No. 618 de 2007, al tomar un 30% de la remuneración del funcionario para restarle su valor a título de prima especial sin carácter salarial, materialmente condensa una situación de violación a los contenidos y valores establecidos en la Ley 4ª de 1992 y por lo tanto habrá necesidad de excluirlo del ordenamiento jurídico.**

El carácter negativo al valor del salario que justifica la anulación, se visualiza en el nexo que existe entre los conceptos salariales admitidos por el ordenamiento para esquematizar el elenco de factores que lo integran y los montos prestacionales que de manera ordinaria representan consistencia y coordinación con lo estrictamente salarial. **Así pues, la exclusión del artículo en examen, demuestra además, porqué la norma demandada materializa una situación jurídica insostenible a la luz de los principios constitucionales y de la ley marco sobre el sistema y criterio de la estructura salarial de la**

***función pública, y desde luego, a toda una tradición jurídica que consistentemente ha regulado el sistema salarial y prestacional para en su conjunto permitirle a la Sala precisar, que el alcance de las primas indicadas dentro de la Ley 4a de 1992 no puede ser otro que el aquí aludido***”./Líneas y Negrillas del Juzgado/.

En esta misma línea de intelección, la Sección Segunda del Consejo de Estado, nuevamente, en ***sentencia del 19 de marzo de 2010***, examinó lo relativo a la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, y consideró que el Gobierno Nacional había disminuido el monto de las prestaciones sociales de los funcionarios de que trata la mencionada norma concluyendo que:

**1.** *“El Ejecutivo desbordó su poder por cuanto bajo la apariencia de una prima especial equivalente al 30% del sueldo básico, en realidad despojó de efectos salariales a dicho porcentaje, con lo que disminuyó el monto de las prestaciones sociales.*

**2.** *“La Ley 4ª de 1992 materializó el literal e.) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que contiene criterios para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y Fuerza Pública. Esta Ley en el artículo 2 previó un concepto cerrado en cuanto prohíbe al Gobierno de manera genérica desmejorar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores del Estado.*

**3.** *“El control de legalidad sobre los decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, no se agota en la confrontación formalista de los textos, sino que el alcance del control conduce al Juez Contencioso a examinar los contenidos de la norma respecto de la formulación de los programas para organizar la remuneración de los servidores públicos.*

**4.** *“La Constitución Nacional mantiene el criterio de la Carta Política anterior respecto de que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma en las condiciones laborales<sup>1</sup>”.*

Finalmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia del 31 de octubre de 2012, Expediente 2001-0642, con ponencia de la Conjuez. María Carolina Rodríguez Ruiz, consideró lo siguiente:

*“En virtud de la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, que esta Sala de Conjueces acoge en su totalidad, se concluye que la interpretación correcta que se debe hacer del Art. 14 de la Ley 4ª de 1992 y de los Decretos 43 de 1995, 36 de 1996 y 76 de 1997 es la que sea acorde con los principios constitucionales, en especial, los de progresividad y favorabilidad. En esas condiciones, esta Sala entiende que la prima especial a que se refieren dichas normas debe ser un*

<sup>1</sup> Sentencia del 19 de marzo de 2010, Expediente 2005-01134, M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Sección Segunda del Consejo de Estado.

incremento y no una disminución de la remuneración básica de los servidores señalados en las mismas, entre ellos, los Magistrados de Tribunal de Distrito Judicial".

Siendo pertinente resaltar que el artículo 53 de la Constitución Política dispone:

*"Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*"Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad"*.

Conforme a los criterios establecidos en la Ley marco, esto es la Ley 4ª de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos allí demandados, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2º de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales.

Ahora bien, los decretos salariales proferidos desde el año 1993 al año 2007, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante providencia suscrita el día 29 de abril de 2014, en la que se señaló que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador, en tanto desmejoró el salario de los funcionarios de la Rama Judicial, empero, los decretos demandados interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4ª de 1992, razón por la cual declaró la nulidad de los decretos que establecían el salario y las prestaciones para los servidores públicos de la Rama Judicial desde el año 1993 al año 2007.

En cuanto a la forma en que se debe liquidar la prima especial, la sentencia en cita expuso lo siguiente<sup>2</sup>:

*"En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y*

<sup>2</sup> Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Conjuez Ponente: María Carolina Rodríguez Ruiz. Bogotá D.C., Veintinueve (29) De Abril De Dos Mil Catorce (2014). Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00. No. Interno: 1686-07.

no que ésta equivalía a ese 30%. Aunque parece un juego de palabras, son dos cosas completamente diferentes, pues la primera interpretación implica una reducción del salario básico al 70%, mientras que la segunda, que es la correcta de conformidad con la Ley y la Constitución Política, como se explicará más adelante, implica que se puede tomar el 30% del salario, pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego adicionarla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10.000.000:

#### **Sobre el salario**

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario sin prima: \$7.000.000 Total a pagar al servidor: \$10.000.000	Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario más prima: \$13.000.000 Total a pagar al servidor: \$13.000.000

El cuadro que antecede, refiere el impacto en el ingreso mensual que pueden tener las dos interpretaciones efectuadas por las entidades encargadas de dar aplicación a los decretos alusivos a la prima especial del 30% creada mediante el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, tal distinción fue realizada en la sentencia del 29 de abril de 2014 de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Ahora bien, el siguiente esquema elaborado por esa misma Corporación en el año 2018<sup>3</sup>, alude al impacto de la prima especial de servicios en las prestaciones sociales, veamos:

#### **Sobre las prestaciones sociales**

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Base para liquidar prestaciones: 7.000.000	Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Base para liquidar prestaciones: \$10.000.000

En suma, y teniendo en cuenta el ejemplo propuesto por el H. Consejo de Estado en los cuadros que anteceden, el salario se debe cancelar teniendo en cuenta el 100% de la asignación básica mensual más el 30% de la prima especial, en el ejemplo, quiere decir que cada mes se debería pagar un valor de \$13.000.000 de pesos; respecto a las prestaciones sociales, las mismas se deben cancelar sobre el 100% de la salario básico sin tener en cuenta el 30% adicional alusivo a la prima

<sup>3</sup> Consejo De Estado, Sección Segunda, Sala De Conjuces, Mp. Néstor Raúl Correa Henao, Expediente N° 730012331000201200315 02, Sentencia Del 17 De Octubre De 2018.

especial, en el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.

En reciente sentencia de unificación, el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup> concluyó sobre la prima especial de servicios, de que trata el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, lo siguiente:

*“...Para la sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta(sic) para la reliquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho...”*

Queriendo con ello significar que la prima especial, es un emolumento equivalente al 30% adicional al salario básico, se insiste, es un agregado al salario básico, no está incluida en el sueldo que mensualmente recibe el funcionario.

Corolario de lo anterior, es claro que siendo la parte demandante integrante de ese grupo de funcionarios que analizó el Consejo de Estado, su sueldo también se vio afectado por las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional y acatadas por la demandada, pese a que la Constitución Nacional prohíbe el cumplimiento de normas, que sean abiertamente contrarias a los derechos constitucionales y legales.

#### **-LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS COMO FACTOR SALARIAL.**

En lo que atañe al carácter de salarial que pueda o no tener la prima especial, el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, señaló expresamente su carácter de no salarial, posteriormente, mediante el artículo 1º de la Ley 332 de 1994 se modificó el referido precepto, señalando que la prima constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación. El artículo en cuestión señala:

*Artículo 1º.-Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998<sup>5</sup>.La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se*

<sup>4</sup> Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, Sección 2ª-Sala de Conjuces, C.P: Carmen Anaya de Castellanos. Actor: Joaquín Vera Pérez Demandado: Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial.

<sup>5</sup> Artículo 1º. Aclárese el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, no se refiere a los Fiscales de la Fiscalía General de la Nación que se acogieron a la escala salarial establecida en el Decreto 53 de 1993, ni a quienes se vincularon con posterioridad a dicho decreto. En consecuencia, para estos servidores, la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 6º del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.

*jubilén en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio **harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.***

*La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación. <sup>6</sup>/Negrillas del Juzgado/*

Ulteriormente, la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996 al realizar el análisis de constitucionalidad se pronunció sobre los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarando la EXEQUIBILIDAD del apartado “sin carácter salarial” contentivo de los mencionados preceptos.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>7</sup>, en reciente sentencia adujo que la prima especial de servicios **NO tiene carácter salarial**, veamos:

*“Dicha ley marco es la Ley 4ª de 1992, que en el artículo 14 establece una prima especial de servicios sin carácter salarial para diversos servidores públicos, que oscila entre el 30% y el 60% de la remuneración básica mensual<sup>8</sup>.*

*(...) En esta sentencia, que es del año 2014, se anularon todos los decretos expedidos sobre la materia por parte del Gobierno Nacional entre 1993 y el 2007.*

*Aquí en el caso que nos ocupa se acoge y ratifica esta línea jurisprudencial, con la siguiente precisión: es necesario distinguir la liquidación del ingreso mensual de la liquidación de las prestaciones sociales, así:*

*En cuanto a lo primero, el ingreso mensual se debe liquidar como se indicó en el cuadro transcrito de la sentencia del 29 de abril de 2014, o sea que incluya el salario básico más un 30% adicional, a título de prima*

<sup>6</sup> Texto en Negrita declarado EXEQUIBLE en Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998.

<sup>7</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).Referencia:Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno:3546-201 Demandante:María Cecilia Arango Troncoso.

<sup>8</sup> Ley 4 de 1992. Artículo 14: “El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los jueces de la República, incluidos los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1) de enero de 1993. Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los registradores del distrito capital y los niveles directivo y asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

*especial de servicios. En el ejemplo, cada mes se debería pagar \$13.000.000 de pesos.*

*Y en cuanto a lo segundo, las prestaciones sociales se deben liquidar sobre la totalidad del salario básico, sin restar ni sumar el 30% de la prima especial de servicios, que para estos efectos no tiene incidencia alguna, ya que no tiene carácter salarial, como lo indica la Ley 4ª de 1992. En el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.” (Negrillas fuera de texto).*

Conforme a la sentencia anterior, el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios NO tiene carácter salarial, sin embargo, es menester aclarar que en dicha decisión no se explican las razones de derecho por las cuales se arriba a dicha conclusión, por tanto, entraremos a estudiar la línea jurisprudencial que, sobre este tema, viene defendiendo el Consejo de Estado y que se pasa a explicar:

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>9</sup>, en sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil diez (2010), consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, inaplicó las expresiones “sin carácter salarial” de los Decretos reglamentarios de la Ley 4 de 1992. En dicha sentencia se dispuso:

*INAPLÍCASEN por Inconstitucionales los artículos 7 de los Decretos Nos. 2740 de 2000 y 2720 de 2001 y 6 de los Decretos Nos. 673 de 2002 y 3569 de 2003, en cuanto previeron como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual devengado por Leonor Chacón Antía en su calidad de Juez Catorce de Familia de Bogotá, D.C.*

*DECLÁRASE la nulidad parcial del Oficio DRH-1627 de 3 de octubre de 2003, que negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, liquidadas con base en el 30% de la prima especial devengada a partir del año 1993; de la Resolución No. 1939 de 3 de agosto de 2004, que resolvió el recurso de reposición interpuesto, ambos proferidos por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cundinamarca; y del Acto ficto negativo, previa declaratoria de su existencia, surgido del silencio administrativo respecto del recurso de apelación contra la anterior decisión.*

*CONDÉNASE a la Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-a reconocer y pagar a la actora a título de restablecimiento del derecho, la suma que resulte como diferencia de la reliquidación de las prestaciones legales desde el 17 de septiembre de 2000 hasta el 16 de septiembre de 2003 con base en la asignación básica mensual más la prima especial mensual, dichas sumas serán ajustadas conforme quedó expuesto.”*

---

<sup>9</sup> Radicación 25000-23-25-000-2005-01134-01(0419-07) Actor: LEONOR CHACÓN ANTIA Demandado: RAMA JUDICIAL –DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

A su vez, mediante sentencia del 4 de agosto 2010<sup>10</sup> la Sección Segunda del Consejo de Estado unificó la posición del máximo tribunal y señaló que la prima especial de servicios constituye factor salarial.

*“(…) La inclusión de este porcentaje en la base liquidatoria de las prestaciones sociales de la actora para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, encuentra sustento no sólo en las sentencias anulatorias proferidas por el Consejo de Estado, como ya se dijo, sino en la decisión reciente de la Sala Plena que decidió anular el artículo 7° del Decreto No. 618 de 2 de marzo de 2007 “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.*

*[…]*

*Aunque [dicho precedente] analiza la legalidad de un Decreto que regula el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, resulta aplicable en este evento, porque, el tema central no es otro que el que aquí se reclama, esto es, el carácter salarial del porcentaje del 30% que a título de prima especial han venido percibiendo los empleados de la Fiscalía General de la Nación y que no ha sido incluido en la liquidación de sus prestaciones sociales.*

*Así las cosas, para la Sala la no inclusión de este porcentaje del 30% para los años en los que la nulidad de las normas que lo consagraban no le otorgaron el carácter de factor salarial, desconoce los derechos laborales prestacionales de la actora y además vulnera principios constitucionales, por lo que habrá de ordenarse también para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, la reliquidación de los derechos prestacionales de los servidores de la Fiscalía a quienes estaban dirigidas las normas que fueron anuladas por el Consejo de Estado, sin perjuicio del análisis que de la prescripción deberá abordarse en forma obligatoria una vez se tenga certeza del derecho que le asiste a cada uno de los reclamantes en cada caso en particular.*

*El anterior argumento no desconoce el contenido de las sentencias de anulación, sino que muestra en forma fehaciente que la jurisprudencia laboral en su desarrollo y evolución, debe propender por la real y efectiva protección de los derechos laborales económicos constitucionalmente previstos, máxime cuando el contenido de cada una de las normas era el mismo, es decir era una reproducción en la que solamente variaba el porcentaje en que se incrementaba el salario en cada una de las anualidades, pero frente a la prima especial se siguió manteniendo el mismo porcentaje y su carácter no salarial […].”*

---

<sup>10</sup> Expediente 230-2008. Actor: Rosmira Villescas Sánchez. Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

En el año 2016, nuevamente el Consejo de Estado<sup>11</sup> reconoció la prima especial de servicios como factor salarial. Si bien en dicha sentencia, el caso específico trataba de un empleado de la fiscalía general de la Nación, el análisis en cuestión obedeció a la prima consagrada en la Ley 4 de 1992, la misma que vienen percibiendo los Jueces y Magistrados de la Rama Judicial y que no ha sido incluida en la liquidación de sus prestaciones sociales.

*En conclusión: El porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene un carácter salarial y en esa medida a los servidores de la fiscalía general de la Nación que no les fue tomada en cuenta a efectos de liquidar sus prestaciones sociales les asiste el derecho a que se les reliquide con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.*

De acuerdo a lo anterior y atendiendo a que la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de Conjuces, del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) no esboza las razones por las cuales la prima no es factor salarial y que existe una línea de jurisprudencia que aduce que la mencionada prima si es factor salarial, esta Sala de Decisión respetó la línea jurisprudencial que venía desarrollándose por parte del Consejo de Estado y se apartó de la decisión tomada por la Sala de Conjuces del doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) en tanto:

1. *Es claro que el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene carácter salarial, pues remunera su trabajo o labor de manera permanente, y en esa medida los servidores que la perciben<sup>12</sup>, tienen derecho a que se les reliquiden sus prestaciones sociales con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.*

2. *De conformidad con el artículo 127 del CST constituyen salario “no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.”.*

3. *Por su parte, la misma compilación expresa qué emolumentos no constituyen salario, así:*

**ARTICULO 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIOS.**  
*Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 50 de 1990. El nuevo*

---

<sup>11</sup> SECCIÓN SEGUNDA –SUBSECCIÓN “A”, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez sentencia del abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación-Fiscalía General de la Nación.

<sup>12</sup> Los servidores públicos contenidos en el Artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

texto es el siguiente: No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedentes de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el {empleador}, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad. (Negritas y subrayas fuera del texto original)

4. Como se observa, la expresión “sin carácter salarial” contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, lleva aparejada la vulneración a la Constitución y así mismo a la Ley Ordinaria contenida en el Código Sustantivo del Trabajo, pues pretende retirarle su carácter salarial a una prestación que por su esencia lleva inherente la naturaleza salarial ya que se recibe de forma permanente y remunera la labor.

Sin embargo, la Sala de Conjuces del Consejo de Estado, unificó este tema en la sentencia -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, en la cual declaró que esta prima NO ES FACTOR SALARIAL;

*“(..). En efecto, la norma previó que dicha prima, no constituiría factor salarial, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-279 de 1996, en la que se adujo:*

*«el Legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen o no salario; así como definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución. El considerar que los pagos por primas técnicas y especial no constituyen factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado Colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido con la comunidad internacional.»*

*A partir de la expedición de la Ley 332 del 19 de diciembre de 1996, el carácter no salarial de la mencionada prestación fue modificado en el sentido de que esta debía tenerse en cuenta para efectos de liquidar prestaciones, pero únicamente respecto a la pensión de jubilación de los funcionarios señalados en la norma que, a la fecha de su entrada en vigencia, se encontraran vinculados al servicio o que se jubilaran con posterioridad a esta. (...).”*

Corolario de lo anterior, solo se reconocerá el carácter de factor salarial de la prima especial de servicios de la parte demandante, para efectos de la liquidación correspondiente pero únicamente frente a la pensión de jubilación.

### I.II CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto y teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, se pudo establecer que:

- La actuación administrativa ante la entidad demandada se surtió así:

<b>Caso No.</b>	<b>Demandante</b>	<b>Reclamación Administrativa</b>	<b>Acto Administrativo Demandado</b>
<b>1</b>	<b>IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA</b>	20 de agosto del 2021 /fls. 73 a 80 del archivo PDF 01/	Resolución No. DEJSAJMER21-11198 del 1 de septiembre del 2021
<b>2</b>	<b>LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA</b>	24 de agosto del 2021 /fls. 81 a 88 del archivo PDF 01/	Resolución No. DEJSAJMER21-11199 del 1 de septiembre del 2021
<b>3</b>	<b>YUDY MARIA CHAVERRA BARCO</b>	20 de agosto del 2021 /fls. 89 a 96 del archivo PDF 01/	Resolución No. DEJSAJMER21-11011 del 27 de agosto del 2021

- Frente a los actos administrativos demandados, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto confirmando en todas sus partes los actos primigenios mediante la Resolución RH 5870 del 23 de noviembre del 2021. /fls. 97 a 115 del archivo 01 del Expediente Digital).
- Obran así mismo, los siguientes certificados expedidos por el Director de la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial:
  - Certificado de **IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA** en el cual se indica que ingresó a la Rama Judicial el 19 de marzo del 2010 a desempeñar el cargo de Oficial Mayor Municipal, empero, a desempeñar el cargo de JUEZ DEL CIRCUITO fue el 11 de noviembre del 2011 hasta la fecha, así mismo, se vislumbra que la demandante ha percibido de forma mensual la prima especial (fls. 22 del archivo PDF 01 y fls. 2 a 3 del archivo PDF 08 del Expediente Digital).
  - Certificado de **LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA** en el cual se indica que ingresó a la Rama Judicial el 1º de diciembre del 2009 a desempeñar el cargo de Secretaria Circuito, empero, a desempeñar el cargo de JUEZ fue el 1º de julio del 2010 hasta la fecha, así mismo, se vislumbra que la demandante ha percibido de forma mensual la prima especial (fls. 23 del archivo PDF 01 del Expediente Digital).

- Certificado de **YUDY MARIA CHAVERRA BARCO** en el cual se indica que ingresó a la Rama Judicial el 22 de febrero del 2008, que actualmente desempeña el cargo de JUEZ MUNICIPAL, así mismo, se vislumbra que la demandante ha percibido de forma mensual la prima especial (fls. 20 del archivo PDF 01 del Expediente Digital).

En ese orden de ideas, resulta diáfano para este Administrador de Justicia que los demandantes como Jueces de la República de la Rama Judicial, han devengado la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, empero, la misma ha sido erróneamente liquidada en consideración a que el 30% del salario básico era la prima misma y no adicional al 100% del salario básico, implicando una reducción del salario básico al 70%.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el despacho, se concluye que la prima especial descrita en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 percibidas por las demandantes **IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA, LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA y YUDY MARIA CHAVERRA BARCO** ha sido erróneamente liquidada, pues si bien no tiene carácter salarial para efectos de la liquidación de prestaciones sociales, sí ha incidido negativamente en la remuneración básica mensual, de allí, que resulte imperiosa la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado, respecto de las prestaciones sociales únicamente lo será sobre el 100% del salario básico percibido, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de prestaciones sociales.

### **Conclusión**

Con base en las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas (I) PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, (II) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI -INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado, respecto de las prestaciones sociales únicamente lo será sobre el 100% del salario básico percibido.

Así las cosas, no es admisible para este operador que la entidad vinculada por pasiva aduzca asuntos presupuestales para negarse al reconocimiento del derecho aquí reclamando, trasladando de forma injustificada tal carga al empleado público, como quiera que con ello, se desfavorece de forma arbitraria los derechos de los trabajadores, al paso que, se transgrede la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, como parámetros de legalidad de las actuaciones del Estado.

En esta línea de intelección y dando solución al primer problema jurídico planteado, la prima especial de servicios solo es factor salarial para efectos de la liquidación relacionada con la pensión de jubilación, conforme lo dispuso la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2ª-Sala de Conjueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos.

En este sentido, y por considerarse los actos administrativos demandados nugatorios de las disposiciones legales y constitucionales será del caso declarar la nulidad del Resolución No. DEJSAJMER21-11198 del 1 de septiembre del 2021, la Resolución No. DEJSAJMER21-11199 del 1 de septiembre del 2021 y la Resolución No. DEJSAJMER21-11011 del 27 de agosto del 2021 proferidas por el Director de la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, así como, la nulidad de la Resolución RH 5870 del 23 de noviembre del 2021 mediante la cual se resolvió el recurso de apelación y se confirmó en todas sus partes las resoluciones anteriormente referidas.

En consecuencia, la entidad demandada deberá efectuar una nueva liquidación donde pague la diferencia entre lo efectivamente recibido por los demandantes y lo que realmente debió recibir por concepto del salario básico mensual más la prima especial, la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado, respecto de las prestaciones sociales únicamente lo será sobre el 100% del salario básico percibido.

Igualmente, la mencionada prima especial deberá considerarse como un emolumento ADICIONAL al salario básico mensual, esto es, el 100% de la remuneración mensual MÁS el 30% por concepto de la prima especial, en lo que toca a las prestaciones sociales, las mismas UNICAMENTE serán liquidadas sobre el 100% del salario básico mensual, pues el 30% alusivo a la prima especial solamente será tenida en cuenta como factor salarial para efectos de la cotización a la pensión de jubilación, lo anterior, mientras las demandantes se desempeñen como empleados de la **RAMA JUDICIAL**, siempre que el cargo que ejerzan sea de aquellos que devenguen tal asignación, específicamente los cargos mencionados en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a la entidad de previsión, deberán ser deducidos.

### **I.III PRESCRIPCIÓN.**

La Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2ª-Sala de Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, cambia la línea jurisprudencial y fija una nueva posición frente al fenómeno de la prescripción;

*“...ahora, en materia de acciones laborales ejercidas por empleados públicos y trabajadores oficiales, los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, establecen<sup>13</sup>: (i) que el termino de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso*

---

<sup>13</sup> Decreto 3135 de 1968. Artículo 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo un lapso igual.

Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

*igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.*

*Lo anterior implica que la prescripción requiere, como elemento sine qua non, que el derecho sea exigible, puesto que a partir de que se causa dicha exigibilidad, inicia el conteo de los 3 años con los que cuenta el empleado o trabajador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, término que será interrumpido solo con la presentación de un reclamo escrito del derecho ante la autoridad encargada de reconocerlo.*

Y agrega;

*En atención a lo anterior, en cada caso en concreto se debe establecer: (i) el momento en que el derecho se tornó exigible y (ii) el momento en que se interrumpió la prescripción, para, a partir de la última fecha (presentación del reclamo escrito), contar 3 años hacia atrás y reconocer como debido por pagar solo 3 años anteriores a la interrupción. (subrayas propias).*

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

Lo anterior para concluir lo siguiente;

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

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, el Juzgado acoge la última tesis propuesta por el Consejo de Estado en esta materia, en consecuencia, y aplicada al caso en concreto, se tiene que:

<b>Caso No.</b>	<b>Demandante</b>	<b>Reclamación Administrativa</b>	<b>Prescripción</b>
<b>1</b>	<b>IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA</b>	20 de agosto del 2021 /fls. 73 a 80 del archivo PDF 01/	20 de agosto del 2018
<b>2</b>	<b>LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA</b>	24 de agosto del 2021 /fls. 81 a 88 del archivo PDF 01/	24 de agosto del 2018
<b>3</b>	<b>YUDY MARIA CHAVERRA BARCO</b>	20 de agosto del 2021 /fls. 89 a 96 del archivo PDF 01/	20 de agosto del 2018

Es decir que el reconocimiento para las demandantes se realiza desde el 7 de enero de 1993 (momento en el cual se hizo exigible la prima especial), pero con efectos fiscales a partir del 20 de agosto del 2018 para las señoras **IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA** y **YUDY MARIA CHAVERRA BARCO**, y del 24 de agosto del 2018 para la señora **LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA**, por efectos de la prescripción trienal, en consideración, a que entre la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la prima especial, pasaron más de tres años

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la parte de la demandada, por obvias razones, no opera la prescripción, dado que, los aportes no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto de prescripción ni mucho menos de suspensión de la acción de cobro, pues con tal proceder se haría nugatorio un derecho que es imprescriptible, criterio que también resulta aplicable a las acciones de cobro de los aportes en mora en el Sistema General de Riesgos Profesionales; por lo que dicho reconocimiento se aplica a partir del 7 de enero de 1993, fecha en que entró en vigencia el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

### **LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS**

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a los demandantes las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ellos y lo que les corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.

A las sumas adeudadas a la parte actora se les aplicarán los reajustes de ley y la actualización de conformidad con la siguiente fórmula financiera acogida por el H. Consejo de Estado:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir **por los demandantes** desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **7 de enero de 1993**, momento en el cual debieron empezar a devengar la prima especial de servicios adicional al salario básico mensual, pero con efectos fiscales a partir del 20 de agosto del 2018 para las

señoras **IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA** y **YUDY MARIA CHAVERRA BARCO**, y del 24 de agosto del 2018 para la señora **LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA**, fecha en la que detentaban el cargo de juez y por efectos de la prescripción trienal.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada reliquidación prestacional, teniendo en cuenta que el índice final es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Se ordenará a la accionada emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

#### **VIII. CONDENA EN COSTAS**

En virtud a que no se evidenciaron gastos del proceso y atendiendo los recientes pronunciamientos del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>14</sup>, no habrá lugar a condena en costas, y se abstendrá de fijar Agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **F A L L A**

**PRIMERO: ACOGER** íntegramente la Sentencia de Unificación – SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos.

**SEGUNDO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “*PRESCRIPCIÓN TRIENAL*”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas (I) PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, (II) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI -INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** de la Resolución No. DEJSAJMER21-11198 del 1 de septiembre del 2021, la Resolución No. DEJSAJMER21-11199 del 1 de septiembre del 2021, la Resolución No. DEJSAJMER21-11011 del 27 de agosto del 2021 y la Resolución RH 5870 del 23 de noviembre del 2021 mediante las cuales se negó el reconocimiento de la prima especial de servicios como factor salarial, de conformidad con lo analizado en esta sentencia.

---

<sup>14</sup>Sección Tercera Subsección B. Consejero Ponente: Fredy Ibarra Martínez. Bogotá 11 de Octubre de 2021; Radicación número: 1101-03-26-000-2019-00011-00(63217).

**QUINTO: DECLARAR** que la prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, solo constituye factor salarial para la pensión de jubilación, a que tiene derecho la parte demandante.

**SEXTO:** A título del restablecimiento del derecho **SE CONDENA** a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, a efectuar una nueva liquidación, reconocer y pagar la prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, en porcentaje del 30%, el cual será sumado al 100% de su salario básico, así:

**CASO No. 1:** Para la señora **IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA**, identificada con la cédula de ciudadanía **No. 54.254.095**, desde el 11 de noviembre del 2011 día en el cual empezó a fungir como Juez de la República, pero con efectos fiscales a partir del 20 de agosto del 2018, a la fecha, **por haber aplicado la prescripción trienal.**

**CASO No. 2:** Para la señora **YUDY MARIA CHAVERRA BARCO**, identificada con la cédula de ciudadanía **No. 52.377.398**, desde el día en el cual empezó a fungir como Juez de la República, pero con efectos fiscales a partir del 20 de agosto del 2018, a la fecha, **por haber aplicado la prescripción trienal.**

**CASO No. 3:** Para la señora **LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA**, identificada con la cédula de ciudadanía **No. 35.601.254**, desde el 1º de diciembre del 2009 día en el cual empezó a fungir como Juez de la República, pero con efectos fiscales a partir del 24 de agosto del 2018, a la fecha, **por haber aplicado la prescripción trienal.**

Además, la demandada, reconocerá el carácter de factor salarial que esta prima tiene, pero única y exclusivamente para el pago de los aportes a la pensión de jubilación de las demandantes.

**SÉPTIMO: SE CONDENA** a LA NACION – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, proceda con la reliquidación de los aportes a pensión de la señora **IRIS DEL CARMEN GÓMEZ GAMBOA** identificada con cédula de ciudadanía No. **54.254.095**, **LUCÍA YADIRA FAJARDO LEDEZMA** identificada con cédula de ciudadanía No. **35.601.254** y **YUDY MARIA CHAVERRA BARCO** identificada con cédula de ciudadanía No. **52.377.398**, teniendo en cuenta el carácter de factor salarial que reviste la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, pero UNICAMENTE respecto de la pensión de jubilación y respecto de todo el periodo reclamado; La demandada deberá hacer la devolución de estos aportes, al fondo de pensiones al cual están afiliadas las demandantes mientras detenten los cargos que perciben este emolumento especial.

**OCTAVO: SE CONDENA** a LA NACION – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, efectuar una nueva liquidación de las prestaciones sociales devengadas por los demandantes, en tanto esta se realizó sobre el 70% del salario básico y no sobre el 100% del mismo, lo anterior, desde el momento en que se causó el derecho, pero con los efectos fiscales determinados para cada caso en concreto, según lo dispuesto en el ordinal Sexto de esta providencia.

**NOVENO: SE ORDENA** a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el

numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte accionante sobre la carga prevista en el inciso segundo de la citada disposición normativa.

**DÉCIMO: SIN COSTAS**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**DÉCIMO PRIMERO:** La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A. y pagará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

**DÉCIMO SEGUNDO:** En firme esta sentencia, DEVUELVASE el expediente al juzgado de origen, Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Chocó, para que se sirva LIQUIDAR los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR el expediente dejándose la respectiva constancia secretarial.

**DÉCIMO TERCERO: SE NOTIFICA** conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011. Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

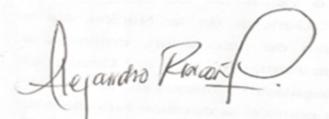


**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
JUEZ

**JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO  
DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **048 DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCON IDARRAGA**  
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

<b>SENTENCIA NO.</b>	<b>250 - 2022</b>
<b>RADICADO</b>	27-001-33-33-002-2021-00323-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE</b>	Orlando Javier Paz Dávila
<b>DEMANDADO</b>	Nación – Fiscalía General de la Nación

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas procesales y al no advertirse causal de nulidad alguna que haga írrita la actuación, procede el Despacho dictar sentencia en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES**

Pretenden por modo el demandante se declare la nulidad del Oficio No. SRAEC-31300-20530-0127 del 8 de noviembre de 2018 a través del cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial<sup>1</sup> como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, de la Resolución No. 0000027 del 9 de diciembre de 2019, mediante la cual se confirmó la decisión primigenia y se concedió un recurso de apelación, y la Resolución No. 20328 del 28 de febrero del 2020 con la cual se resuelve un recurso de apelación.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, deprecia el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013, causada desde el 1º de enero de 2013, en este sentido, sea considerada como constitutiva de factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones legales causadas y que se llegasen a causar mientras permanezca vinculado a la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, solicita se ordenen los ajustes de valor a que haya lugar, el pago de los intereses moratorios, el cumplimiento del fallo conforme a la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la parte demandada.

<sup>1</sup> Establecida mediante el Decreto 382 de 2013.

## **HECHOS**

Refiere la parte actora que en la actualidad labora al servicio de la Nación –Fiscalía General de la Nación en el cargo de Profesional de Gestión III, que en virtud del Decreto 382 del 2013 le fue reconocida la bonificación judicial creada a partir del 1º de enero del 2013, empero tal emolumento fue excluido para efectos de liquidar las prestaciones sociales, pues únicamente se tiene como factor salarial para liquidar los aportes a seguridad social.

menciona que la bonificación judicial por ser un emolumento que se percibe de forma habitual y permanente debiera constituir factor prestacional para liquidar todas las prestaciones sociales, empero, al no serlo así, vulnera los principios constitucionales previstos en la Carta Política, en las normas de la Organización Internacional del Trabajo y en la Convención de Derechos Humanos, cánones que en virtud del Bloque de Constitucionalidad hacen parte del derecho interno Colombiano.

Finalmente, manifiesta que el 4 de octubre del 2018 radicó solicitud ante la Fiscalía General de la Nación Seccional - Choco en la cual pedía la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para liquidar todas las prestaciones, petición que fue resuelta desfavorablemente a través del Oficio No. SRAEC-31300-20530-0127 del 8 de noviembre de 2018, el día 14 de noviembre del 2018 interpuso recurso de apelación en contra de la referida resolución, el cual fue concedido mediante la Resolución No. 0000027 del 9 de diciembre de 2019, el referido recurso fue resuelto a través de la Resolución No. 20328 del 28 de febrero del 2020.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION**

Después de realizar un recuento normativo y de citar la parte considerativa de una sentencia que trata el problema jurídico que aquí se estudia, refiere que la bonificación judicial entendida únicamente como base de cotización al sistema general de seguridad social en pensiones y salud, se torna absolutamente inconstitucional, pues desconoce el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales y las garantías a la remuneración mínima, vital, móvil y proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, previsto en el canon 53 constitucional.

## **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a cada uno de los hechos y oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992 es competencia del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, es así, que la creación, modificación o retribución de emolumentos salariales y prestacionales recae sobre este.

Al respecto, aduce que si bien algunos emolumentos percibidos por el empleado público pueden ser eventualmente constitutivos de salario, no necesariamente tal estipendio debe ser incluido en la base de liquidación de las prestaciones sociales,

en este sentido, acude al concepto de salario, definido en el ámbito internacional por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante el Convenio 095 de 1949 y en el plano nacional por el Código Sustantivo del Trabajo y la jurisprudencia dimanada de las Altas Cortes, para manifestar que si bien un pago laboral puede incluirse dentro de la definición de salario, ello no es óbice para de forma automática ser tenida en cuenta para la base de liquidación de prestaciones sociales, pues, en su sentir, corresponde al legislador determinar que rubro puede o no ser tenido en cuenta para tal liquidación.

Seguidamente y después de citar múltiples apartados jurisprudenciales, refiere que no existe una situación jurídica consolidada en atención a que es facultad del legislador determinar si un emolumento constituye o no factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales y seguridad social. Es así, que desde el momento en que fue concebida la bonificación judicial, se hizo sin tener el carácter de salarial, motivo por el cual, no es de recibo que el accionante predique una merma en sus derechos laborales.

En lo que atañe específicamente al artículo 1º del Decreto 382 de 2013, aduce que la expresión contentiva de este precepto es totalmente legítima, legal y constitucional, pues insiste, que el legislador o el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar que rubro constituye factor salarial con implicaciones en la base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad avalada por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad realizado a la referida norma.

Adicionalmente y en lo que toca a la sostenibilidad fiscal manifiesta que la bonificación judicial no tuvo origen por iniciativa gubernativa, pues fue en virtud de las negociaciones y acuerdos con las asociaciones sindicales de la Rama Judicial y la Fiscalía General que se crearon, entre varias, la que trata el Decreto 382 en cita.

Debates en los que resalta se estuvo de acuerdo con tener dicho emolumento como factor salarial únicamente para efectos de base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, decisión que tuvo incidencia directa en el presupuesto nacional disponiendo de una suma fija para cumplir con lo acordado en la negociación colectiva, panorama que de mutar a que la bonificación judicial sea tenida en cuenta para efectos de liquidación de todas las prestaciones sociales necesariamente se vería una afectación a los recursos públicos, pues se trata de estipendios no previstos en la plurimentada negociación.

Así entonces, aduce que, si los demandantes no se encuentran conformes con lo preceptuado en el Decreto 382 del 2013 y sus modificaciones, al medio de control que deben acudir es al de simple nulidad, por considerarlo lesivo frente a los intereses de los demandantes, empero, no pretender que la administración inaplique lo estipulado por la ley acudiendo a la posible vulneración de sus derechos subjetivos, pues insiste en que la entidad demandada a cancelado todos los emolumentos laborales.

Finalmente, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera preciso concluir que la entidad que representa solo está actuando en cumplimiento de un deber legal que le asiste, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3º del

Decreto 382 de 2013, por lo que accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial prestablecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena.

Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, (II) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013, (III) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR, (IV) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, (V) COBRO DE LO NO DEBIDO, (VI) PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES, (VII) BUENA FE Y (VIII) LA GENÉRICA.

### **TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue admitida mediante Auto del 9 de marzo de 2022 y debidamente notificada el 5 de mayo de 2022; estando dentro del término de traslado de la demanda la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda.

Con proveído No. 382 del 11 de agosto de 2022 se decretaron las pruebas y se fijó el litigio, posteriormente, mediante providencia del 4 de octubre del 2022 y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

### **ETAPA DE ALEGACIONES**

**PARTE DEMANDANTE:** Alude a idénticos argumentos expuestos en la demanda, así como, en el escrito mediante el cual se pronunció frente a las excepciones propuestas por la entidad vinculada por pasiva.

**PARTE DEMANDADA:** Manifiesta que las disposiciones contenidas en el Decreto 382 de 2013, son producto de la facultad otorgada al Gobierno Nacional mediante la Constitución Política y los lineamientos establecidos por el Congreso de la República a través de la Ley 4ª de 1992, respecto de la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, razón por la cual tal disposición goza de plena validez y eficacia jurídica, amparada en el principio de legalidad.

De otro lado, expone que después de hacer un análisis juicioso del tema, no se vislumbra que todo lo que devenga un trabajador deba hacer parte de la liquidación de todos los factores salariales y prestacionales que perciba, al respecto menciona que en diferentes sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se ratifica que el legislador tiene la facultad de determinar qué factores salariales deben ser constitutivos de salario y cuales no, lo que quiere decir que restringe el carácter salarial, sin que ello signifique una afectación a disposiciones constitucionales.

Seguidamente, solicita al Juzgado se analicen y se de aplicación a todas las posturas jurisprudenciales mencionadas en la contestación de la demanda; agrega que el Decreto 382 de 2013 es el resultado de una negociación colectiva, figura que avala la OIT y la jurisprudencia constitucional, misma que permite que los servidores públicos puedan intervenir en las condiciones de empleo sin que esto implique una alteración a los mínimos legales laborales, para el caso concreto, refiere que tal retribución adicional no existía anteriormente, que justamente los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación y los representantes del Gobierno Nacional habían acordado que la bonificación judicial tendría efectos salariales restringidos.

Finalmente, y en lo que atañe a la sostenibilidad fiscal refiere que destinar recursos adicionales para emolumentos que no son constitutivos de salario, podría generar una crisis fiscal del Estado Colombiano, afirma que la Fiscalía General de la Nación actuó en cumplimiento de un deber legal, al aplicar lo estrictamente estipulado por el Decreto 382 de 2013 y demás normas concordantes. Depreca se nieguen las pretensiones de la demanda.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Publico no emitió concepto alguno en la presente causa.

## CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO'. Para ello abordará **(i)** el argumento central, conformado por **(i.i)** la premisa normativa y jurisprudencial, **(i.ii)** el análisis del caso concreto, para con ello arribar **(i.iii)** a la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ✚ ¿DEBE INAPLICARSE LA EXPRESIÓN “Y CONSTITUIRÁ ÚNICAMENTE FACTOR SALARIAL PARA LA BASE DE COTIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD” CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 382 DE 2013 Y LOS DECRETOS QUE LO MODIFIQUEN?

En caso afirmativo,

- ✚ ¿ESTÁN VICIADOS DE NULIDAD LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS?
- ✚ ¿LE ASISTE A LA DEMANDANTE EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL DE QUE TRATA EL DECRETO 382 DEL 2013 Y EN CONSECUENCIA A RELIQUIDAR LOS FACTORES SALARIALES Y PRESTACIONALES DEVENGADOS POR LA PARTE ACTORA?

En caso de acceder a las pretensiones:

- ✚ ¿SE CONFIGURÓ LA PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE ALGUNO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS?

### I. ARGUMENTO CENTRAL

#### I.I PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL:

##### - DEL CONCEPTO DE SALARIO:

El artículo 53 de la Constitución Política facultó al Congreso de la República para expedir el Estatuto del Trabajo teniendo como pilares mínimos los siguientes principios constitucionales:

*“(...) igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar*

*sobre derechos inciertos y discutibles, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”*

Del mismo modo, dispuso que “*Los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna*”<sup>2</sup>, al mismo tenor estableció “*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*”

En esta línea de intelección, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de legalidad en las actuaciones del Estado, es así, que su inobservancia vulnera flagrantemente la Constitución.

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio, núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1963 a través de la Ley 54 de 1962, tal Convenio en su artículo 1º aludió al significado del salario en los siguientes términos:

*“(…) el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”*

En este orden, mediante la Ley 50 de 1990 fueron introducidas varias reformas al Código Sustantivo del Trabajo, específicamente y para el asunto *sub examine* aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario, veamos:

**“Artículo 14.** *El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.”*

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario y al respecto expone:

---

<sup>2</sup>Cuarto inciso del Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

**“Artículo 15.** El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. No constituyen salario las sumas que **ocasionalmente** y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones **ocasionales**, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni **los beneficios o auxilios habituales u ocasionales** acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.”/Negrillas propias del Despacho/

Frente al precepto recién trasunto, se vislumbra que el elemento primordial para que un emolumento percibido por el empleado **no** constituya salario, es la frecuencia y periodicidad con que se recibe, esto es, si tal estipendio se percibe de forma esporádica, casual y no de forma habitual, no es configurativo de salario.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, Expediente No. D-902, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, dispuso:

**“Teniendo en cuenta las reformas hechas por la Ley 50 de 1990 a los arts. 127, 128, 129, 130 y 132 del C.S.T., la regla general es que constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales.”/Negrillas del Despacho/**

De otro lado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional adujo sobre la definición de factor salarial que este responde “(...) a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario (...)” concepto este que necesariamente remite al precepto 53 constitucional en el cual se predica que “(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas

por los sujetos que intervienen en la relación laboral”, nociones que conducen a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución por la labor prestada, ello, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial.

A su turno, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, concluyó que la ley es quien define qué ingresos deben ser tenidos en cuenta para efectos de liquidar el salario, al respecto, indico: “(...) *debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica (...).*”

Ahora bien, en cuanto a las bonificaciones habituales, las dos Secciones de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia han sido reiterativas al afirmar que tales bonificaciones tienen el carácter de constitutivo de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al momento de liquidar los salarios y las prestaciones sociales.

Corolario de lo expuesto, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que percibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, independientemente de la denominación que esta tenga, tales como, primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio y/o porcentajes sobre ventas o comisiones.

#### **- EL ORIGEN DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL:**

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual:

*“(...) se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los **empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.”*

Seguidamente, en su artículo segundo fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de que trata el canon 1º *ídem*, sin perjuicio de los objetivos y criterios allí establecidos, entre ellos, el respeto a los derechos adquiridos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

En este hilo de exposición, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades y en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, estableció para los **servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación** mediante el Decreto 382 de 2013, el derecho a percibir una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1. Créase (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.(...)”**/Negrillas propias del Despacho/

Consecutivamente, en el precepto 3º del mismo decreto se estableció:

**“ARTÍCULO 3. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”**

Nótese que, en el artículo primero de dicha normativa es claro al establecer que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Advirtiéndose además en el artículo 3º trasunto que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en la norma precedente, lo cual, en consonancia con lo establecido por el artículo 10<sup>3</sup> de la Ley 4ª de 1992 advierte que cualquier disposición que vaya en contravía del régimen salarial y prestacional allí estipulado, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

**- LA BONIFICACIÓN JUDICIAL FACTOR CONSTITUTIVO DE SALARIO:**

El Decreto 382 de 2013, creó una bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, la cual sería reconocida mensualmente a partir del 1º de enero del año 2013 y únicamente constituiría factor salarial para liquidar los aportes al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cambio, no sería constitutivo de salario para la base de liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos.

Ahora bien, de lo hasta aquí discurrido y con fundamento en las leyes y los apartes jurisprudenciales transcritos en líneas anteriores, se educa que, al existir el elemento de periodicidad en el reconocimiento y pago de la bonificación judicial, y al tener su origen en el servicio prestado por los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, tal bonificación es constitutiva de salario.

Es así que en el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA** y los **REPRESENTANTES DE LOS**

---

<sup>3</sup>ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

**FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992<sup>4</sup>, se estableció lo siguiente:

*“(...) con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,*

**ACUERDAN:**

*1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.  
(...)”*

*El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (...) /Líneas del Despacho/.*

Bajo esta premisa, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 382 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **FISCALÍA GENERAL**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

En este contexto, el articulado del Decreto en cita, debe ser examinado a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup> en extensa jurisprudencia, así:

*(...) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica*

<sup>4</sup> ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.**(sft)

<sup>5</sup> SALA DE CASACIÓN LABORAL. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (...).

En esta línea de entendimiento, se constata que el pluricitado Decreto, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores públicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impreso a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de esa entidad, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

En estos términos, con especial atención a las características de cada caso y en aras de determinar si tal precepto resulta aplicable o no, se torna necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, el cual reza:

*“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.*

Esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

Al respecto, la jurisprudencia<sup>6</sup> también ha señalado que, corresponde al Juez, oficiosamente, inaplicar normas o actos que resulten lesivos del ordenamiento superior:

*(...) La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o de oficio por parte de la*

---

<sup>6</sup>Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

*autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (...)".*  
/Líneas Propias del Despacho/

De lo recién trasunto, se colige que la excepción de inconstitucionalidad dispuesta en el artículo 4º superior, goza de control difuso de constitucionalidad al recaer en este operador judicial la posibilidad de analizar si el Decreto 382 de 2013 es nugatorio de derechos supraleales.

Sobre el particular, resulta de cardinal importancia manifestar que, si bien el Juez de conocimiento puede a solicitud de parte o de oficio dejar de aplicar dicha normativa, ello no implica su sustracción del ordenamiento jurídico, y tampoco la invalida, pues esta excepción solo produce efectos Inter partes. Panorama distinto ocurre cuando se trata del control concentrado de constitucionalidad, el cual recae en la Corte Constitucional y su procedimiento se circunscribe a una demanda por inconstitucionalidad, caso en el que el Máximo Órgano Constitucional decidirá en forma definitiva, abstracta, general y con efectos *erga omnes* si la norma exceptuada es constitucional o no.

De acuerdo con lo anterior y dado que **el artículo 1º del Decreto 382 de 2013**, menciona el carácter de **no salarial** de la bonificación judicial, excepto para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para el caso concreto y por las razones expuestas precedentemente, se estima conveniente inaplicar la expresión que se subraya a continuación:

**“ARTÍCULO 1.** *Creáse (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)*”

Así pues, se concluye que la bonificación judicial es constitutiva de salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos reglamentarios que modificaron el Decreto 382 de 2013, como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en su artículo primero respectivamente.

### I.II CASO CONCRETO:

Descendiendo al caso concreto y teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, se pudo establecer que:

- El 31 de octubre del 2018, a través de apoderado judicial la parte actora elevó petición ante la Fiscalía General de la Nación Seccional de Quibdó – Choco, solicitando el reconocimiento y pago de la bonificación judicial percibida en virtud del Decreto 382 de 2013, como factor salarial para liquidar sus prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos. (fls 19, 20 del archivo 01 del Expediente Digital).
- A través del Oficio No. SRAEC-31300-20530-0127 del 8 de noviembre de 2018, el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación, despachó desfavorablemente las suplicas de la parte actora. (fls 21 a 23 del archivo 01 del Expediente Digital).
- Contra el acto administrativo demandado, la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación el día 14 de noviembre del 2018, el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 0000027 del 9 de diciembre del 2019, confirmando la decisión primigenia y concediendo el recurso de apelación. /fls. 24 a 34 del archivo 01 del expediente digital /
- El recurso de apelación fue resuelto mediante la Resolución No. 20328 del 28 de febrero del 2020 /fls. 35 a 38 del archivo 01 del expediente digital /
- Obra así mismo, el siguiente certificado expedido por el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación:
  - Certificado de **ORLANDO JAVIER PAZ DÁVILA** en el cual se indica que ingresó a la Fiscalía General de la Nación el 27 de febrero de 2017, a desempeñar el cargo de PROFESIONAL DE GESTIÓN III, así mismo, se vislumbra que el demandante ha percibido de forma mensual la bonificación judicial (Archivos PDF 11, 12 y 13 del Expediente Digital).

En ese orden de ideas, resulta diáfano para este Administrador de Justicia que el demandante como servidor público de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, ha devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, sin que la misma haya sido tomada en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues, se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo

de las prestaciones sociales que el demandante devenga desde el 1º de enero del 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el despacho, se concluye que la bonificación judicial descrita en el Decreto 382 de 2013 reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe y ha percibido el demandante **ORLANDO JAVIER PAZ DÁVILA**, ello por cuanto tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario devengado.

### **Conclusión**

Con base en las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas (I) *CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL*, (II) *APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013*, (III) *LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR*, (IV) *CUMPLIMIENTO D UN DEBER LEGAL*, (V) *COBRO DE LO NO DEBIDO*, (VI) *BUENA FE* Y (VII) *LA GENÉRICA*, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así las cosas, no es admisible para este operador que la entidad vinculada por pasiva aduzca asuntos presupuestales para negarse al reconocimiento del derecho aquí reclamando, trasladando de forma injustificada tal carga al empleado público, como quiera que con ello, se desfavorece de forma arbitraria los derechos de los trabajadores, al paso que, se transgrede la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, como parámetros de legalidad de las actuaciones del Estado.

En esta línea de intelección y dando solución al primer problema jurídico planteado, habrá de inaplicarse por inconstitucional la expresión **“únicamente”** contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013 y de los demás que lo reglamentaron y modificaron como son los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022.

En este sentido, y por considerarse los actos administrativos demandados nugatorios de las disposiciones legales y constitucionales será del caso declarar la nulidad del Oficio No. SRAEC-31100-248 del 19 de julio del 2021, la Resolución No. 0000027 del 9 de diciembre de 2019 y la Resolución No. 20328 del 28 de febrero del 2020 proferidos por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación.

En consecuencia, la entidad demandada deberá efectuar una nueva liquidación en donde se incluirán, con base en los cargos desempeñados por la parte actora, todos los factores salariales y prestacionales, inclusive la bonificación judicial devengada por el demandante **ORLANDO JAVIER PAZ DÁVILA** desde el 1º de enero de 2013, incluyendo la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de

vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que perciban los funcionarios.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que perciban los demandantes en el futuro y mientras se desempeñen como empleados de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, siempre y cuando el cargo que ejerzan sea de aquellos que devenguen tal asignación. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a la entidad de previsión, deberán ser deducidos.

### **I.III PRESCRIPCIÓN.**

El Código de Procedimiento laboral, en su artículo 151<sup>7</sup>, dispone:

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

En el *sub iudice* se tiene que la fecha en la cual se causó el derecho data del 1º de enero de 2013, la presentación de la reclamación administrativa data del 31 de octubre del 2018, y el demandante se vinculó el 27 de febrero del 2017, lo que quiere decir que entre la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial, no transcurrieron más de tres años, conforme a lo establecido en la norma transcrita. Por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales a partir de la fecha en que adquirió el derecho, con efectos fiscales, a partir del 9 de febrero del 2017.

### **LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS**

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a los demandantes las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ellos y lo que les corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.

A las sumas adeudadas a la parte actora se les aplicarán los reajustes de ley y la actualización de conformidad con la siguiente fórmula financiera acogida por el H. Consejo de Estado:

$$R= RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

<sup>7</sup> Debe rememorarse que en otra sentencia de unificación, el Consejo de Estado señaló que debe aplicarse el término de prescripción trienal en virtud del artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, por cuanto *“tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990”*. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE- SUJ004 del 25 de agosto de 2016, M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO).

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir **por el demandante** desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, y vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente para la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **1 de enero de 2013**, momento en el cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como salario, lo anterior, con efectos fiscales a partir del **27 de febrero del 2017**.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada, teniendo en cuenta que el índice final es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

Se ordenará a la accionada emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

### **COSTAS**

En virtud a que no se evidenciaron gastos del proceso, no habrá lugar a condena en costas, ni fijación de Agencias en derecho, atendiendo los recientes pronunciamientos del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>8</sup>.

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

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas (I) *CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL*, (II) *APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013*, (III) *LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR*, (IV) *CUMPLIMIENTO D UN DEBER LEGAL*, (V) *COBRO DE LO NO DEBIDO*, (VI) *PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES*, (VII) *BUENA FE Y (VIII) LA GENÉRICA* propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: INAPLICAR** por inconstitucional la expresión **únicamente** contenida en el artículo 1º de los Decreto 382 de 2013, 022 de 2014, 1270 de 2015, 246 y 247 de 2016, 1014 y 1015 de 2017, 340 y 341 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar todos los factores salariales y prestacionales que devenguen los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.

---

<sup>8</sup>Sección Tercera Subsección B. Consejero Ponente: Fredy Ibarra Martínez. Bogotá 11 de Octubre de 2021; Radicación número: 1101-03-26-000-2019-00011-00(63217).

**TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD** del Oficio No. SRAEC-31100-248 del 19 de julio del 2021, la Resolución No. 0000027 del 9 de diciembre de 2019 y la Resolución No. 20328 del 28 de febrero del 2020 proferidos por el Subdirector Regional de Apoyo Eje Cafetero de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante los cuales se negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial al demandante.

**CUARTO:** A título de restablecimiento del derecho, **SE CONDENA** a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, a efectuar una nueva liquidación con la integración de todos los factores prestacionales y salariales devengados por el señor **ORLANDO JAVIER PAZ DÁVILA**, identificado con la cédula de ciudadanía **No. 12.936.112**, desde la fecha de su vinculación, esto es, el 27 de febrero del 2017.

La liquidación deberá incluir la prima de servicios, la prima de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, teniendo como parte integrante del salario la bonificación judicial, atendiendo además al cargo desempeñado.

Igualmente, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por el demandante, mientras se desempeñe como empleado de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devengue tal asignación

**QUINTO: SE ORDENA** a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte accionante sobre la carga prevista en el inciso segundo de la citada disposición normativa.

**SEXTO: SIN COSTAS**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SÉPTIMO:** La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A. y pagará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

**OCTAVO:** A la abogada **NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.075.276.985, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 264.424 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderada en nombre y representación de la entidad demandada, de conformidad con el poder conferido.

**NOVENO:** En firme esta sentencia, DEVUELVASE el expediente al juzgado de origen, Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Chocó, para que se sirva LIQUIDAR los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR el expediente dejándose la respectiva constancia secretarial.

**DÉCIMO: SE NOTIFICA** conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011. Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA**  
JUEZ

**JUZGADO 402 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado

**No. 48 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2022**



**ALEJANDRO RINCON IDARRAGA**  
Secretario Ad-Hoc