

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO DE MANIZALES**

Treinta y uno (31) de julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	209 - 2023
RADICADO	17-001-33-39-005- <b>2020-00122-00</b>
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	<b>Dennis Adriana Bañol Rendón</b>
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

**A.I. 1484**

**CONTROL DE LEGALIDAD**

En virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho advierte que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR19-19-1416 del 2 de octubre del 2019, así mismo, depreca la nulidad de la Resolución RH-5856 del 23 de noviembre del 2021 proferida por el Director de la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial mediante la cual se resuelve de forma desfavorable el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la resolución primigenia, en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, pide se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados (35% del salario básico mensual), teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, reclama el pago de la indemnización moratoria por la no consignación total de las cesantías al Fondo correspondiente, la indexación monetaria de la mayor diferencia de los valores prestacionales y salariales reliquidados y dejados de percibir, el ajuste de dichas sumas de dinero a las normas adjetivas y sustanciales de la Ley 1437 de 2011 y los intereses que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas.

## **1.2 HECHOS**

Relata la demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 10 de agosto del 2005, ocupando al momento de presentación de la demanda el cargo de SECRETARIO CIRCUITO, seguidamente, expone que, mediante el Decreto 383 del 2013 se creó la bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, cuyos efectos fiscales comenzarían a partir del 1º de enero del 2013, emolumento que sería cancelado de forma mensual, siempre y cuando el servidor permaneciera en el servicio y únicamente constituiría factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Refiere que el Decreto 383 del 2013 excluyó la bonificación judicial para efectos de la liquidación de las prestaciones sociales y las vacaciones que percibe la demandante, de otro lado, expone que percibe la bonificación judicial como contraprestación directa del servicio y a causa del vínculo laboral, lo cual con base en las normas del derecho administrativo y constitucional es constitutiva de salario, independientemente de la connotación o denominación que le otorgue el Gobierno Nacional.

Posteriormente, afirma que, percibe la “bonificación judicial” de forma habitual, permanente y periódica e ininterrumpida y como contraprestación directa del servicio prestado a la Rama Judicial, ajustándose a los elementos que integran el salario, lo cual aun cuando refiera no constituir factor salarial, al ser una retribución directa de la prestación personal del servicio tiene el carácter de salario, en tal sentido, deberá tenerse en cuenta para liquidar las prestaciones sociales y demás conceptos derivados del mismo.

Advierte que, la forma como le fueron liquidadas las prestaciones sociales sin tener en cuenta la plurimentada “bonificación judicial” y “bonificación por servicios prestados” vulnera el derecho a la igualdad y desconoce el principio de progresividad y favorabilidad contenidos en convenios internacionales ratificados por Colombia, disposiciones que integran el Bloque de Constitucionalidad. Agrega que la entidad demandada no consignó las cesantías por el valor real, pues dedujo del ingreso base de liquidación los conceptos de “bonificación judicial” y “bonificación por servicios prestados”, lo que genera las indemnizaciones moratorias establecidas en la Ley.

En cuanto a la reclamación administrativa, refiere que el 19 de septiembre del 2019 elevó solicitud de reconocimiento y pago de la mencionada bonificación como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución No. DESAJMAR19-19-1416 del 2 de octubre del 2019, en razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma el recurso de apelación el 17 de octubre del 2019, el cual fue concedido mediante la Resolución DESAJMAR19-1586 del 19 de noviembre del 2019, y desatado mediante la Resolución RH-5856 del 23 de noviembre del 2021 proferida por el Director de la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

### **1.3 NORMAS VIOLADAS**

Las normas que considera la parte actora transgredidas son:

- ⊕ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 13, 25, 48, 53, 150 y 228 de la Constitución Política.
- ⊕ **DE ORDEN LEGAL:** Artículos 127 y Ss. del Código Sustantivo del Trabajo, Ley 4<sup>a</sup> de 1992; Ley 244 de 1995, Ley 1071 de 2006, Ley 344 de 1996, Ley 1582 de 1998 y el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.
- ⊕ **DE ORDEN INTERNACIONAL:** Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Colombiano, así como, los Convenios de la OIT identificados con los números 87, 95, 98, 100, 111, entre otros.

### **1.4 CONCEPTO DE VIOLACION**

Después de realizar un recuento normativo, enriquecido con disposiciones constitucionales y de convenios internacionales ratificados por Colombia, y citar apartes jurisprudenciales del Consejo y la Corte Constitucional, la parte demandante concluye, que a causa del vínculo laboral con el Estado recibe como contraprestación directa la “bonificación judicial” misma que constituye factor salarial, aun cuando el Gobierno Nacional no le haya otorgado tal denominación, ello, en consideración a que este emolumento es percibido de manera habitual, permanente, periódica y directa al servicio prestado a la Rama Judicial, pues justamente, tiene como causa inmediata el servicio prestado y el vínculo legal y reglamentario con la entidad.

Seguidamente, refiere que el legislador al definir los elementos que integran el salario, incluyó no solo la remuneración fija y ordinaria, sino **“todo aquello que recibe el trabajador, en dinero o en especie, como contraprestación directa del servicio, sin importar la forma o denominación que se adopte”**, es así, que el no considerar la bonificación judicial como constitutiva de salario deriva en la inaplicabilidad o nulidad de los actos administrativos que suscribió el

Gobierno Nacional, pues dicho estipendio se percibe de manera habitual, permanente y periódica.

En lo que atañe a la bonificación por servicios prestados, manifiesta que una vez se acceda al reconocimiento de la Bonificación Judicial de que trata el Decreto 383 del 2013 como factor salarial y prestacional, se deberá reliquidar dicha bonificación, misma que constituye el 35% del sueldo básico de los servidores públicos de la Rama Judicial, emolumento que también se paga de forma habitual, permanente y en contraprestación del servicio.

Finalmente, advierte que los servidores públicos no tienen por qué soportar la pérdida del poder adquisitivo de sus prestaciones sociales y remuneración laboral, motivo por el cual el empleador que incurra en mora está obligado a asumir el pago de la sanción moratoria impuesta por la ley debido a la ineficacia o irregularidad de los actos administrativos expedidos por la entidad, mismos que no pueden menguar el salario real de los trabajadores, para el asunto bajo estudio, refiere que las cesantías no han sido canceladas en su totalidad según lo verdaderamente devengado por el empleado, esto es, teniendo en cuenta la “bonificación judicial”.

## **1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a 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 4<sup>a</sup> 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 y después de acudir al articulado del Decreto 383 y 384 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, 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 383 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.

Respecto a la excepción de inconstitucionalidad refiere que la administración únicamente puede apartarse de las normas cuando estas son abiertamente inconstitucionales, situación que en su sentir no ocurre como quiera que los Decretos 383 y 384 del 2013, mediante los cuales se creó la bonificación judicial, están vigentes, y en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6 de la Carta Política deben ser acatados y cumplidos, hasta tanto no se anulen o se suspendan por la jurisdicción Contenciosa Administrativa, máxime cuando de su lectura no se genera duda en la interpretación o alcance de los mismos.

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 383 de 2013, por lo que de accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial establecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, **(III)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(IV)** PRESCRIPCIÓN Y **(V)** LA INNOMINADA.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por el Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales mediante proveído del 28 de septiembre del 2022, posteriormente, en virtud del Acuerdo PCSJA22-12034 del 17 de enero de 2023 esta célula judicial corrió traslado a las partes de las excepciones formuladas por la entidad demandada, frente a las cuales se pronunció a parte actora, luego, a través de auto del 7 de julio del 2023 esta célula judicial avocó el conocimiento del asunto y profirió auto de sentencia anticipada en el cual se resolvió la excepciones previa denominada “INTEGRACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO”, se fijó el litigio, se decretaron las pruebas, se prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

## 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTES DEMANDANTE:** Recalca el carácter salarial de la bonificación judicial con independencia de la denominación dada por el Gobierno Nacional, por lo que, aludiendo a múltiples apartados legales y jurisprudenciales del escrito de la demanda, considera procedente la reliquidación de sus credenciales laborales y la nulidad de los actos administrativos demandados.

**PARTES DEMANDADA:** Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

## 3. 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” contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así:

- ⊕ ¿Tiene derecho la demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

En caso afirmativo,

- ⊕ ¿Deben reliquidarse la totalidad de los factores salariales y prestacionales que devenga la demandante?
- ⊕ ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

### 3.1 ARGUMENTO CENTRAL

#### 3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- **DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1º DEL**

## DECRETO 383 DE 2013

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, expidió el Decreto 0383 de 2013, que en su artículo 1º creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1.** Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y 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.”

Consecutivamente, en el artículo 3 del mencionado decreto, consagró:

**“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.”

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, 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; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí estatuido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 2º del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia que evidencia la finalidad de la norma.

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos 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 4<sup>a</sup> de 1992, en la cual 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 4<sup>a</sup> 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 estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia, conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario, para determinar si la bonificación judicial tiene relación con el mismo.

#### **- 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*”, 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 32<sup>a</sup> reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1962 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.”*

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

**“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.”* /Negrillas del Despacho/

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario, así:

**“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 del Despacho/*

Se educe entonces, que, si un emolumento es percibido por el empleado de manera esporádica, casual o sin periodicidad no constituye salario, por el contrario, si es percibido de forma habitual o periódica, constituye salario, siendo una variable indispensable para su determinación la frecuencia o periodicidad con que se recibe.

Reforzando el argumento, se trae a colación que, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 995/99, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

*“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pagocumplido, **deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes**. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a **todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado**. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

*“(...) pues todo aquello que recibe el trabajador como*

*contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente (...)" /Negrillas del Despacho/*

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el 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*”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia 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 (...).”*

Por otra parte, 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, y, al respecto, indicó: “*(...) 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 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, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el Acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturalizando la lógica y el sentido de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, la cual desarrolló o reglamentó con su creación, por lo que, esta limitación no solo infringe el objetivo que ésta le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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”.*

De forma preliminar resulta pertinente destacar, que al respecto del concepto y alcance de esta figura, la Corte Constitucional, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>1</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

*“ 5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se esta frente a alguna de las siguientes circunstancias:*

- (i) ***La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad***, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;
- (ii) ***La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.*** En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.

---

<sup>1</sup> Sentencia SU132/13

(iii) *En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.”<sup>2</sup> (Resaltado del Juzgado)*

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

*“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”<sup>3</sup>*

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que 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.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0383 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Rama Judicial con la que se pudiera concretar un

---

<sup>2</sup> Sentencia T-681/16

<sup>3</sup> Sentencia T-1015/05

equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: “*...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social*” contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, **y cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1º del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera al demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

Corolario de lo hasta aquí discurrido, considera el Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión “*...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud (...)*” contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

### **3.1.2 CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164

del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 *ibidem*; se pudo establecer que:

La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:

- ✓ A través de apoderado judicial, la señora DENNIS ADRIANA BAÑOL RENDÓN presentó reclamación administrativa el 19 de septiembre del 2019 /Cuaderno 2 Archivo PDF 03 Págs. 21-25 y Cuaderno 1 Archivo PDF 16 Págs. 14-18/, tal petición fue resuelta a través de la Resolución DESAJMAR19-1416 del 2 de octubre del 2019 / Cuaderno 2 Archivo PDF 03 Págs. 27-28 y Cuaderno 1 Archivo PDF 16 Págs. 20-21/, mediante la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial Seccional Caldas negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, frente a esta decisión el apoderado formuló recurso de apelación el 17 de octubre del 2019 /Cuaderno 2 Archivo PDF 03 Págs. 43-46/, el cual fue concedido mediante la Resolución DESAJMAR19-1586 del 19 de noviembre del 2019 /Cuaderno 2 Archivo PDF 03 Págs. 47-48 y Cuaderno 1 Archivo PDF 16 Págs. 22-23/ y desatado mediante la Resolución RH-5856 del 23 de noviembre del 2021 /Archivo PDF 09, 10 y Archivo PDF 16 Págs. 24-27/.

Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:

- ✓ Constancia No. 1012 del 26 de septiembre del 2019 /Cuaderno 2 Archivo PDF 03 Págs. 29-42/, en la que se indica que la señora DENNIS ADRIANA BAÑOL RENDÓN identificada con cédula de ciudadanía No. 30.233.386, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 10 de agosto del 2005 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora DENNIS ADRIANA BAÑOL RENDÓN, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida 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 la demandante ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe DENNIS ADRIANA BAÑOL RENDÓN, 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 que devenga.

### **3.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** LA INNOMINADA, 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 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a la demandante no se le ha reconocido la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: “... *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 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados,

ordenando a título de restablecimiento del derecho a la NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por la demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **19 de septiembre del 2016**, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 1012 del 26 de septiembre del 2019 expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta la señora DENNIS ADRIANA BAÑOL RENDÓN a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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: (i) que el término 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 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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 0383 de 2013, pero se encuentra probado en el expediente que la señora DENNIS ADRIANA BAÑOL RENDÓN, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **19 de septiembre del 2019**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **19 de septiembre del 2016**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1º de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto 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.

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

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a la demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por el y lo que le 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 la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trámite sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## 5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>4</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN” formulada por la entidad demandada.

**TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** LA INNOMINADA

---

<sup>4</sup> “*Artículo 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*

propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** de las **Resoluciones DESAJMAR19-1416 del 2 de octubre del 2019 y RH-5856 del 23 de noviembre del 2021**, proferidas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante las cuales negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales de la demandante, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **DENNIS ADRIANA BAÑOL RENDÓN** identificada con **cédula de ciudadanía No. 30.233.386**, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo al cargo desempeñado, a partir del **19 de septiembre del 2016**, por haber operado la prescripción trienal.

De la misma forma, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por la demandante, mientras se desempeñe como empleada de la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, 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 demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del artículo 192 citado.

**SÉPTIMO:** A las sumas que resulten a favor del demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

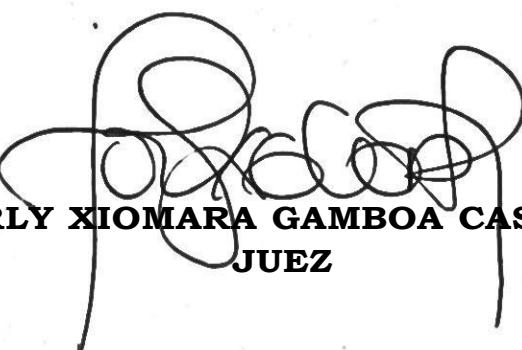
**OCTAVO:** Sin condena en costas.

**NOVENO:** En firme esta sentencia, **DEVUELVASE** el expediente al Juzgado de Origen, para que se sirva **LIQUIDAR** los gastos del proceso, **DEVOLVER** los remanentes si los hubiere y **ARCHIVAR** el expediente dejando la respectiva constancia secretarial.

**DÉCIMO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203

de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
**JUEZ**

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023**

  
**VALERIA CAÑAS CARDONA**  
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Treinta y uno (31) de julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	206 - 2023
RADICADO	17-001-33-39-006- <b>2019-00330-00</b>
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	<b>Leiddy Viviana Barreto Romero</b>
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

**A.I. 1481**

**CONTROL DE LEGALIDAD**

En virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho advierte que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante que se inaplique por inconstitucional 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 0383 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR18-412 del 21 de marzo del 2018 a través de la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales y la nulidad de la Resolución No. 0917 del 23 de marzo del 2021 mediante la cual se confirmó la decisión primigenia.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el 1º de enero del 2013 a la fecha de presentación de la demanda y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, solicita que los dineros que se paguen a la demandante sean debidamente indexados, se reconozca y pague los que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas. Adicionalmente pide condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

### **1.2. HECHOS**

Relata la demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 8 de abril del 2013, ocupando en la actualidad el cargo de ABOGADO ASESOR en el Despacho 005 Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Manizales, que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, mediante el cual creó la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo a criterios de equidad.

Afirma, que los parámetros señalados al Gobierno Nacional fueron desconocidos, en tanto, se estableció en el artículo 1º del Decreto 383 del 06 de marzo de 2013, que la bonificación judicial constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, desconociendo con esto el criterio de equidad mencionado.

Expone que, desde el 1º de enero del 2013, recibe la “bonificación judicial” de forma habitual, periódica e ininterrumpida, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se le reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, el día 7 de marzo del 2018, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución No. DESAJMAR18-412 del 21 de marzo del 2018.

En razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma recurso de apelación, mismo que fue concedido a través de la resolución DESAJMAR18-608 del 18 de abril del 2018, el cual fue desatado confirmado en todas sus partes el acto inicial a través de la Resolución No. 0917 del 23 de marzo del 2021.

Finalmente, afirma que existe una diferencia salarial pendiente de cancelársele desde el momento en que entró a regir el Decreto ya citado, misma que debe ser considerada para efectos de la liquidación de sus prestaciones sociales; lo que genera, que los actos administrativos demandados desconozcan derechos ciertos e indiscutibles, haciendo necesario declarar su nulidad.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS**

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

- ⊕ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53 y 93 de la Constitución Política.
- ⊕ **DE ORDEN LEGAL:** Artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992; artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, Artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, artículos 137, 148 y 189 de la Ley 1437 de 2011 y Acuerdo 06 de 2012, suscrito entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

#### **1.4. CONCEPTO DE VIOLACION**

Después de realizar un recuento normativo y jurisprudencial, la parte demandante afirma, que el salario lo constituyen todos los pagos habituales y periódicos recibidos como contraprestación del servicio prestado; que el Gobierno Nacional no se encuentra legitimado en principio para la expedición de normas relativas al régimen salarial, y en caso de ser facultado para el efecto los parámetros para el desarrollo de esta actividad regulatoria deben ser determinados con precisión, advirtiendo que para el caso concreto, no le fue permitido incluir limitantes en la forma de liquidar la bonificación judicial, por lo cual, con la expedición del Decreto 0383 de 2013, transgredió el ordenamiento jurídico.

Resalta que, históricamente es al operador judicial a quien le ha correspondido suplir este tipo de desventajas de tipo económico para el sector obrero, garantizando principios como el de favorabilidad, *indubio pro reo, pro homine*, condición más beneficiosa, irrenunciabilidad y primacía de la realidad sobre las normas, concluyendo que, en el caso concreto se debe hacer un control de convencionalidad que genere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto regresivo que se incluye el Decreto 0383 de 2013.

Seguidamente, trae a colación asuntos de similitud fáctica y jurídica al caso *sub examine* en los cuales se ha accedido a las pretensiones de la demanda para hacer énfasis en el derecho a la igualdad, insistiendo en que, percibe la bonificación judicial de manera habitual y periódica desde su creación y como contraprestación directa de sus servicios, por lo que, debe incluirse como factor salarial, pues de lo contrario, se violentarían disposiciones progresivas en materia laboral.

#### **1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse a los hechos y oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos 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 y después de acudir al articulado del Decreto 383 y 384 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere la demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, 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 383 de 2013, aduce que la expresión contentiva en ese 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.

Respecto a la excepción de inconstitucionalidad refiere que la administración únicamente puede apartarse de las normas cuando estas son abiertamente inconstitucionales, situación que en su sentir no ocurre como quiera que los Decretos 383 y 384 del 2013, mediante los cuales se creó la bonificación judicial, están vigentes, y en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6 de la Carta Política deben ser acatados y cumplidos, hasta tanto no se anulen o se suspendan por la jurisdicción Contenciosa Administrativa, máxime cuando de su lectura no se genera duda en la interpretación o alcance de los mismos.

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 383 de 2013, por lo que, de accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial establecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

El Juzgado 401 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, admitió la demanda mediante auto del 21 de abril del 2021, estando dentro del término legal la entidad demandada contestó la demanda y formuló excepciones de las cuales se corrió traslado a las partes del 13 de julio del 2021, al respecto, la parte actora se pronunció frente a las mismas. Posteriormente, mediante auto del 4 de noviembre del 2021 se resolvió la excepción intitulada “INTEGRACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO”, luego con proveído del 7 de diciembre del 2021 se profirió auto de sentencia anticipada en el cual se prescindió de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 del 2011, se fijó el litigio y se agotó la etapa probatoria.

Finalmente y en virtud del Acuerdo PCSJA22-12034 del 17 de enero de

2023, esta célula judicial avoco el conocimiento del asunto y corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

## 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTES DEMANDANTE:** Recurre nuevamente a la definición de salario para manifestar que este no, es más, que todo pago que se devengue de manera habitual y periódica, agrega que en múltiples apartados jurisprudenciales del Consejo de Estado se ha establecido que el listado de factores que comprenden salario, alude a un concepto meramente ilustrativo, lo cual no debe interpretarse como criterio absoluto.

Expone que en el transcurso del proceso se pudo establecer que el pago de la bonificación judicial a la demandante es habitual, por lo que en su sentir constituye factor salario y debe ser reconocido como tal; insiste en que cuando la entidad demandada afirma que la bonificación judicial no constituye salario denota una interpretación aislada de los preceptos legales, jurisprudenciales y constitucionales

Advierte que la contradicción de que trata el Decreto 383 del 2013, está alejada de todas las normas laborales consagradas en nuestro ordenamiento jurídico interno y externo ratificado por Colombia, además de los principios que propenden dignificar el trabajador en su rol dentro de una sociedad, por ello, es deber del juez realizar un control de convencionalidad en aras de adoptar una decisión conforme a derecho.

Finalmente, cita múltiples apartados jurisprudenciales con identidad en el problema jurídico *sub examine* y en los cuales se ha accedido a las pretensiones, apartados en virtud de los cuales acude al derecho a la igualdad, para solicitar se acceda a la suplicas de su demanda.

**PARTES DEMANDADA:** Acude a idénticos argumentos expuestos en la contestación de la demanda, recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita la no imposición de costas al no actuar temerariamente.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

## 3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO' consistente en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0383 de 2013, para los servidores públicos de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, es factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales. 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 asociados:

- ⊕ ¿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 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

- ⊕ ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora?
- ⊕ ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios?

En caso afirmativo,

- ⊕ ¿Se configuró la prescripción trienal de las prestaciones?

### **3.1. ARGUMENTO CENTRAL**

#### **3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL**

##### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1º DEL DECRETO 0383 DE 2013**

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, expidió el Decreto 0383 de 2013, que en su artículo 1º creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1.** Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y 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.”

Consecutivamente, en el artículo 3 del mencionado decreto, consagró:

**“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.”

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, 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; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí establecido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 2º del mismo

cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia que evidencia la finalidad de la norma.

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos 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 4<sup>a</sup> de 19924, 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 4<sup>a</sup> 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 estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia, conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario, para determinar si la bonificación judicial tiene relación con el mismo.

#### **- 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*”, 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 32<sup>a</sup> reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1962 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.”*

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

**“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.”* /Negrillas del Despacho/

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario, así:

**“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 occasioneles** 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 del Despacho/

Se deduce entonces, que, si un emolumento es percibido por el empleado de manera esporádica, casual o sin periodicidad no constituye salario, por el contrario, si es percibido de forma habitual o periódica, constituye salario, siendo una variable indispensable para su determinación la frecuencia o periodicidad con que se recibe.

Reforzando el argumento, se trae a colación que, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 995/99, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pagocumplido, **deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes**. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a **todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado**. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

“(...) pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. **En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas** por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente (...)” /Negrillas del Despacho/

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el 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*”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>2</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 (...).”*

Por otra parte, 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, y, al respecto, indicó: “*(...) 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 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, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de

2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturizando la lógica y el sentido de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, la cual desarrolló o reglamentó con su creación, por lo que, esta limitación no solo infringe el objetivo que ésta le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

#### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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”.*

De forma preliminar resulta pertinente destacar, que al respecto del concepto y alcance de esta figura, la Corte Constitucional, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>1</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

*“5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se esté frente a alguna de las siguientes circunstancias:*

---

<sup>1</sup> Sentencia SU132/13

- (i) **La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad**, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;
- (ii) **La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexistencia o nulidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o**
- (iii) **En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.** En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.
- (iv) **En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.”** (Resaltado del Juzgado)

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”<sup>2</sup>

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara

---

<sup>2</sup> Sentencia T-1015/05

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.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, además, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0383 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Rama Judicial con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: *“...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”* contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, **y cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

En vista de lo anterior, considera este Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión “...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud (...)" contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

### **3.1.2.CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 ibidem; se pudo establecer que:

- ✓ La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
- La demandante presentó reclamación administrativa el 7 de marzo del 2018 /Archivo PDF 02 Págs. 25-31 y Archivo PDF 17 Págs. 8-14/, mediante la Resolución No. DESAJMAR18-412 del 21 de marzo del 2018 /Archivo PDF 02 Págs. 33-34 y Archivo PDF 17 Págs. 6-7/ la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Caldas negó la aludida solicitud, la cual fue aportada y relacionada con el escrito de demanda.
- Frente a la misma, el 4 de abril del 2018 /Archivo PDF 02 Págs. 35-37 y Archivo PDF 17 Págs. 3-5/, la parte actora presentó recurso de apelación, el cual fue concedido mediante la Resolución DESAJMAR18-608 del 18 de abril del 2018 /Archivo PDF 02 Págs. 38-39 y Archivo PDF 17 Págs. 1-2/, y desatado confirmando en todas sus partes el acto primigenio a través de la Resolución No. 0917 del 23 de marzo del 2021 /Archivo PDF 12 Págs. 4-13/.
- ✓ Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:
- Constancia No. 0252 del 1 de marzo del 2018 /Archivo PDF 02 Págs. 40-47/, en la que indica que la señora LEIDDY VIVIANA BARRETO ROMERO identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.094.880.424, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde 8 de abril del 2013 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora LEIDDY VIVIANA BARRETO ROMERO, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida 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 la demandante ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe LEIDDY VIVIANA BARRETO 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 que devenga.

### **3.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** PRESCRIPCIÓN Y **(IV)** LA INNOMINADA, 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 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a la demandante no se le ha reconocido la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: *“... 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 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la

reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por la demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **7 de marzo del 2015**, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 0252 del 1 de marzo del 2018 expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta la señora **LEIDDY VIVIANA BARRETO ROMERO** a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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>3</sup>: (i) que el término 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 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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo,

---

<sup>3</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.

contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 383 de 2013, se encuentra probado en el expediente que la señora **LEIDDY VIVIANA BARRETO ROMERO**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **7 de marzo del 2018**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **7 de marzo del 2015**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1º de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto 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.

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

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a la demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por el y lo que le 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:

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trámite sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la entidad demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los

términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## 5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>4</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE, **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, Y **(III)** LA INNOMINADA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN”, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** de la Resolución No. DESAJMAR18-412 del 21 de marzo del 2018 y de la Resolución No. 0917 del 23 de marzo del 2021, mediante las cuales la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales de la señora LEIDDY VIVIANA BARRETO ROMERO, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **LEIDDY VIVIANA BARRETO ROMERO** identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.094.880.424, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad,

<sup>4</sup> “*Artículo 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*

cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo al cargo desempeñado, a partir del 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **7 de marzo del 2015**, por haber operado la prescripción trienal.

De la misma forma, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por la demandante, mientras se desempeñe como empleada de la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, 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 demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del artículo 192 citado.

**SÉPTIMO:** A las sumas que resulten a favor de la demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

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

**DÉCIMO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
**JUEZ**

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023**



VALERIA CAÑAS CARDONA  
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Treinta y uno (31) de Julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	207 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-006- <b>2022-00100-00</b>
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	<b>Jorge Andrés Cardona Castaño</b>
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

**A.1482**

**AVOCA CONOCIMIENTO – CONTROL DE LEGALIDAD**

El Despacho avoca conocimiento del proceso en virtud de las competencias establecidas en el Acuerdo PCSJA22-12034 del 17 de enero de 2023, del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que, en virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, advirtiendo que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado dispone continuar con el trámite o etapa subsiguiente conforme a la normativa procesal vigente.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR21-372 del 10 de agosto del 2021, así como, de la Resolución RH. 2983 del 7 de febrero del 2022 expedidas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin factor salarial como un concepto adicional al 100% de la asignación básica que ha devengado laborando como Juez de la República.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho depreca se liquide en debida forma la prima especial de servicios consagrada en el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, en el interregno comprendido entre el 7 de junio de 2017 hasta al 31 de diciembre del 2020, contabilizándose como factor salarial, el 30% del ingreso básico mensual, el cual debe adicionarse al salario básico y no deducirse, a fin de que la liquidación de las prestaciones sociales se efectúe sobre el 100% de la remuneración mensual y no sobre el 70%. En este mismo sentido, solicita el

reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre las sumas que le fueron canceladas y las que legalmente corresponden.

Finalmente, reclama la indexación monetaria de la mayor diferencia de los valores prestacionales y salariales reliquidados y dejados de percibir, el ajuste de dichas sumas de dinero a las normas adjetivas y sustanciales de la Ley 1437 de 2011 y los intereses que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas. Adicionalmente pide condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

## **1.2 HECHOS**

Relata el demandante, que se ha desempeñado como servidor público de la Rama Judicial, ocupando desde el 7 de junio del 2017 el cargo de Juez Laboral Municipal de Pequeñas Causas en la ciudad de Manizales, advierte que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política de Colombia, el Congreso de la República expidió la Ley 4° de 1992 a través de la cual se facultó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados, entre otros, de la Rama judicial.

El artículo 2 de la Ley 4° de 1992, dispuso acerca del respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado sin distinción de los regímenes a los cuales estuvieran acogidos, en todo caso, no se podrían desmejorar sus salarios y prestaciones, por su parte, el precepto 14 de la normativa en mención, estableció “*(...)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 del distrito judicial y contencioso administrativo (...)*”, en atención a lo allí ordenado, a partir del año 1993 se han expedido múltiples decretos que regulan el régimen salarial y prestacional de los funcionarios, en estos decretos se ha consagrado que el 30% del salario devengado por estos funcionarios sería considerado como prima, empero, la administración judicial ha hecho una interpretación errónea de la normativa generando una vulneración de los derechos laborales de los funcionarios judiciales. Situación esta que ocasionó que el Consejo de Estado se pronunciara mediante providencia con radicado 11001-03-25-000-2007-000087-00 en la cual se indicó que la prima especial era constitutiva de factor salarial por lo que debía ser considerada para la liquidación de las prestaciones sociales, posteriormente, en providencia del 2 de septiembre del 2019 – radicado 41001-23-33-000-2016-00041-02 el máximo órgano en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo determinó de forma clara el error en el que estaba incurriendo la administración de justicia, en el sentido de que la prima especial además de lo dicho en la providencia anterior, constituía el 30% del salario y debía pagarse como una adición al salario, así, las prestaciones sociales debían ser liquidadas sobre el 100% del salario y no sobre el 70% como se ha venido haciendo

Así las cosas, considera que a su poderdante le asiste el derecho a percibir la referida prima especial, razón por la cual el 6 de agosto del 2021, elevó petición ante la dirección seccional de administración judicial en la cual solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre las sumas que le fueron

canceladas y las que legalmente corresponden, contabilizando como factor salarial la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, esta solicitud fue negada mediante DESAJMAR21-372 del 10 de agosto del 2021, decisión frente a la cual el apoderado interpuso recurso de apelación, siendo concedido a través de la resolución DESAJMAR21-399 del 1° de septiembre del 2021 y posteriormente, resuelto de forma desfavorable mediante la resolución RH-2983 del 7 de febrero del 2022.

Finalmente, afirma que los actos que se demandan desconocen la existencia de los derechos ciertos e indiscutibles del demandante, además de haber sido expedidos con flagrante vulneración a normas constitucionales y legales, así como, vicios que constituyan falsa motivación, razones estas por las cuales considera viable la nulidad de los aludidos actos administrativos.

### **1.3 NORMAS VIOLADAS**

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

- **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53, 58 y 228.
- **DE ORDEN LEGAL:** artículo 2, parágrafo del artículo 12 y 14 de la Ley 4° de 1992, artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del decreto 1042 de 1978, artículo 12 Decreto 717 de 1978, Artículos 10,102,137,148,189 y 269 de la Ley 1437 del 2011, artículo 152 numeral 7 de la Ley 270 de 1996.

### **CONCEPTO DE VIOLACION**

Advierte que son fines esenciales del estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la carta política, a la vez que impone a las autoridades de la República de Colombia proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos individuales y colectivos, así mismo, propende por garantizar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares, lo cual se subsume en un orden social y justo.

Afirma que el orden social y justo propio del Estado Social de Derecho se desconoce a través de la decisión adoptada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial al negar el derecho que le asiste al demandante al reconocimiento y pago de la prima especial, la cual fue liquidada de forma irregular, pues insiste en que la prima especial de servicios corresponde al 30% del salario del empleado, rubro que constituye un derecho cierto, real y efectivo, que en su sentir se vulnera al momento de liquidar las prestaciones sociales, ya que estas se están liquidando sobre el 70% del salario básico y no sobre el 100% del salario devengado, pues erróneamente se considera que ese 30% no constituye factor salarial.

Refiere que, la igualdad ante la Ley permite que esta sea aplicada en forma efectiva y equitativa a quienes se encuentren en una misma situación, sin que sea dable aplicar diferencias que no sean contempladas en la norma, pues se debe proteger el derecho a la igualdad, esto es, a situaciones idénticas, trato igual. Seguidamente, trae a colación el *test de razonabilidad* para manifestar que es una herramienta que permite determinar si se ha incurrido por parte de las autoridades en la violación o

no del derecho a la igualdad, herramienta que al aplicarse a este caso, exhibe la forma en que la entidad demandada ha vulnerado este derecho al demandante.

Seguidamente y después de citar múltiples apartados jurisprudenciales afirma que el Consejo de Estado en muchas sentencias ha determinado que las normas sobre salarios y prestaciones sociales de los destinatarios de la prima especial del 30% tuvo una interpretación equivocada por el Gobierno Nacional, en consideración a que en lugar de adicionar al salario un 30% correspondiente a la mencionada prima, lo que hizo fue restar dicho porcentaje al salario básico, ocasionando un menoscabo en los derechos del empleado. Al respecto, trae a colación la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 2 de septiembre del 2019 radicada bajo el numero 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-2018) en la cual se determinó de forma clara y precisa el error en el cual estaba incurriendo la administración judicial y dispuso que la prima de servicios tiene carácter salarial y debe ser incluida para la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios judiciales, además, que el 30% por concepto de prima especial debe ser una adición o agregado al salario, y que las prestaciones se debían liquidar sobre el 100% de la remuneración básica y no sobre el 70%.

En suma refiere que la prima especial de servicios creada a través del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, constituye un derecho real, cierto e indiscutible; que al ser un derecho adquirido por el demandante debe ser reconocido, insiste en que la expresión *sin carácter salarial* de la norma que crea la aludida prima fue interpretada por el Gobierno Nacional en contravía de los derechos de los trabajadores, toda vez que disminuyó el monto de sus prestaciones sociales.

Respecto a las sentencias de unificación de Consejo de Estado, menciona que las mismas son claras y conducentes en cuanto a los efectos de esta clase de decisiones, pues su contenido social, económico y jurídico debe ser acatado y cumplido a cabalidad por las entidades públicas y los funcionarios, sobre quienes en este caso recaen los efectos jurídicos de la jurisprudencia traída a colación, sin que sea de recibo para el apoderado que la entidad demandada eluda tal obligación legal aduciendo a razones técnicas o presupuestales.

Finalmente, menciona que los actos administrativos que se demandan fueron expedidos con vicios e irregularidades que hacen que sea procedente su nulidad, pues las normas en que debían fundarse fueron interpretadas de forma amañada, dando lugar a una falsa motivación

#### **1.4 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a los hechos y oponerse a todas las pretensiones, cita el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, en la cual se establece que la prima especial no tenía carácter salarial, seguidamente, acude a providencia del 2 de septiembre del 2019, dentro del expediente radicado No. 2016-00041-02 en la cual el Consejo de Estado en sentencia de unificación dispuso que la administración equivocadamente tuvo el 30% del salario como la prima especial sin carácter salarial y por tanto liquidó las prestaciones sociales y demás emolumentos laborales sobre el 70% de la remuneración, al paso que, fijó

diferentes reglas jurisprudenciales a efectos de la liquidación de la prima especial, motivo por el cual sostiene que los Jueces de la República tienen derecho al reconocimiento y pago de **i)** las diferencias causadas por concepto de reliquidación de prestaciones sociales y laborales con la base en el 100% del salario básico mensual y **ii)** el 30% adicional, calculando sobre el 100% del salario básico, por concepto de prima especial del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, sin carácter salarial.

Finalmente, como medios exceptivos propuso (I) IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL DE RECONOCER LOS DERECHOS RECLAMADOS POR EL ACTOR AL ENCONTRARSE EN SERVICIO ACTIVO (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) PRESCRIPCIÓN Y (IV) LA INNOMINADA.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida el 14 de julio del 2022 por el Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, posteriormente, se profirió auto de sentencia anticipada en el cual se resolvió la excepción previa denominada “Integración de Litisconsorcio Necesario”, se fijó el litigio, se decretaron las pruebas, se prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

### 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTÉ DEMANDANTE:** Se ratifica en los argumentos expuestos en el libelo genitor.

**PARTÉ DEMANDADA:** Refiere que, de conformidad con el artículo 150, numeral 19, literales E y F de la Constitución Política, el Congreso de la República es el encargado de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que en ejercicio de dicha facultad, el legislativo profirió el 18 de mayo de 1992 la Ley 4<sup>a</sup>, a través de la cual autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos, los de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los miembros del Congreso de la República y los de la Fuerza Pública y trabajadores oficiales,

Acude a la Sentencia de Unificación del 2 de septiembre de 2019 del Consejo de Estado, para manifestar que la prima especial de servicios es un incremento del salario básico y solo constituye factor salarial para efectos de la liquidación de la seguridad social, por tanto, no constituye una prestación social. Por último, depreca se declare la prescripción trienal de los derechos que se lleguen a reconocer.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

## III. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico propio del presente asunto, para lo cual, 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 asociados:

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

De ser positiva la respuesta anterior:

- ⊕ ¿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?
- ⊕ ¿Opera el fenómeno de la prescripción trienal sobre el periodo reclamado?

## 1.- ARGUMENTO CENTRAL

### 1.1.- PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

#### **-PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, ARTICULO 14 DE LA LEY 4<sup>a</sup> DE 1992.**

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4<sup>a</sup> 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.”*

Dicha Ley en su artículo segundo, estableció 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 4<sup>a</sup> 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 considerada como una prima especial.

Frente a este tema, la Sección Segunda del Consejo de Estado en expediente No. 1831-07 profirió **sentencia el 2 de abril de 2009**, con ponencia del Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en la que declaró la nulidad del artículo 7º del Decreto 618 de 2007 y **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**, así:

*“(...) 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 bonificatorio.*

*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 4<sup>a</sup> 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 2º 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 4<sup>a</sup> 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 7º 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 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”. /Líneas del Juzgado/*

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 lo anterior y a los criterios establecidos en la Ley marco, esto es la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, es lógico concluir, que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos que se acusan, pues como se puede observar, el literal a) del artículo 2<sup>o</sup> 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, por cuanto, los decretos demandados interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, razón por la cual, se declaró la nulidad

<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.

de estos decretos.

En cuanto a la forma en que se debe liquidar la prima especial, la sentencia citada expuso lo siguiente<sup>2</sup>:

*“En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4<sup>a</sup> 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 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	Salario básico: \$10.000.000
Prima especial (30%): \$3.000.000	Prima especial (30%): \$3.000.000
Salario sin prima: \$7.000.000	Salario más prima: \$13.000.000
Total a pagar al servidor: \$10.000.000	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 4<sup>a</sup> de 1992, tal distinción fue realizada en la sentencia del 29 de abril de 2014 de la Sala de Con jueces 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	Salario básico: \$10.000.000
Prima especial (30%): \$3.000.000	Prima especial (30%): \$3.000.000
Base para liquidar prestaciones: 7.000.000	Base para liquidar prestaciones: \$10.000.000

<sup>2</sup> Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Con juez Ponente: María Carolina Rodríguez Ruiz. Bogotá D.C., Veintinueve (29) De Abril De Dos Mil Catorce (2014). Expediente N° 11001-03-25-000-2007-00087-00. No. Interno: 1686-07.

<sup>3</sup> Consejo De Estado, Sección Segunda, Sala De Con jueces, Mp. Néstor Raúl Correa Henao, Expediente N° 730012331000201200315 02, Sentencia Del 17 De Octubre De 2018.

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 especial, en el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.

Posteriormente y con 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 salario también se vio afectado por las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional 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.

## **1.2.- LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS COMO FACTOR SALARIAL.**

En lo que ataña 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**, pero 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*

<sup>4</sup> Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, 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 vincularan 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.

General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen 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/

Bajo esa tesisura, 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 4<sup>a</sup> de 1992, declarando la **EXEQUIBILIDAD del apartado “sin carácter salarial”** contentivo de los mencionados preceptos.

En este mismo orden, la Sala de Con jueces del Consejo de Estado, **unificó** criterios en la sentencia -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, en la cual consideró que esta prima no constituye factor salarial, por las siguientes razones:

“(...). **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. (...). /Líneas y negrilla del Despacho/

En este orden de ideas, sin mayores elucubraciones es claro para el Despacho que la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, excepto para efectos de liquidar la pensión de jubilación.

### **1.3.- DE LA RELIQUIDACIÓN DE LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS Y LAS PRESTACIONES SOCIALES**

En punto a establecer si es menester ordenar la reliquidación de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, como valor

<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.

adicional al salario devengado por la parte actora, y, de las prestaciones sociales que pudieran haber sido afectadas con la reducción de su salario, es preciso, recordar que la pluricitada sentencia de unificación del 2 de septiembre de 2019, proferida por la sala de con jueces del Consejo de Estado, hizo absoluta claridad en la facultad otorgada al Gobierno Nacional por el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, consistente en determinar el porcentaje de la prima especial, el cual debe oscilar entre el 30 y el 60% del salario básico, aspecto que ha regulado anualmente desde 1993 con los decretos salariales anuales de los servidores de la Rama Judicial.

Para el efecto, se han determinado dos regímenes salariales el de “acogidos” y el de “no acogidos”, para el de “acogidos” el Decreto 57 de 1993, determinó que el 30% de su remuneración mensual se considera como prima especial, sin carácter salarial, y para el régimen salarial de los “no acogidos” se estableció un incremento salarial del 2.5% sobre la asignación básica mensual y una prima de antigüedad que es reconocida como factor salarial y se debe tener en cuenta en su total devengado anual.

Se destaca en la sentencia de unificación que el concepto de prima significa invariablemente **un agregado en el ingreso de los servidores públicos** en ocasiones de naturaleza prestacional, salarial o como simple bonificación, con la constante de **representar un incremento en los ingresos** derivados de la relación laboral, por lo que, en la sentencia de 29 de abril de 2014 de la sala de con jueces de la sección segunda del Consejo de Estado, declaró la nulidad parcial de los decretos dictados por el Gobierno Nacional entre los años 1993 a 2007, mediante los cuales se había fijado en el 30% la prima creada en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1993, por haberla incluido dentro del salario básico de los servidores beneficiarios de la misma, en lugar de incrementarlo en ese porcentaje.

Esto resulta importante en el *sub lite*, en tanto, existe absoluta claridad en el error que se ha cometido por la entidad encargada de aplicar los decretos salariales, al considerar que el 30% establecido como prima especial hace parte del salario y no es un adicional, lo que, por ende, generó una disminución en la liquidación de las prestaciones sociales de los empleados.

No es ajeno para el despacho, que la entidad demandada se limitó a aplicar en su literalidad los decretos salariales expedidos por el Gobierno Nacional en uso de la facultad regulatoria que le dio la Ley marco 4<sup>o</sup> de 1992, sin embargo, con ello se vulneró los principios constitucionales de progresividad, favorabilidad y no regresividad al disminuir la remuneración de la parte actora, pues tener del 100% del salario, el 30% como prima especial afecta no solo el salario devengado, sino, el ingreso base de liquidación de las prestaciones sociales, siendo menester, la reliquidación de la prima especial como emolumento adicional y consecuentemente de las prestaciones sociales sobre el 100% de la remuneración básica mensual.

### **3.1.1 CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al

proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 ibidem; se pudo establecer que:

- ✓ A través de apoderado judicial, el señor JORGE ANDRÉS CARDONA CASTAÑO presentó reclamación administrativa el 6 de agosto del 2021 /Archivo PDF 004 Págs. 1-5 y Archivo PDF 13 Págs. 12-16/, tal petición fue resuelta a través de la Resolución DESAJMAR21-372 del 10 de agosto de 2021 /Archivo PDF 004 Págs. 9-13 y Archivo PDF 13 Págs. 23-25/, mediante la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial Seccional Caldas negó el reconocimiento y pago de la diferencia resultante entre lo pagado y lo que realmente correspondía por concepto de la prima especial, frente a esta decisión el apoderado formuló recurso de apelación el 30 de agosto del 2021 /Archivo PDF 004 Págs. 15-20/, el cual fue concedido mediante la resolución DESAJMAR21-399 del 1º de septiembre del 2021 /Archivo PDF 004 Págs. 21-23 y Archivo PDF 13 Págs. 21-22/, y desatado a través del acto administrativo RH-2983 del 7 de febrero del 2022 /Archivo PDF 004 Págs. 25-32/ confirmando en todas sus partes el acto primigenio.

Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:

- ✓ Constancia No. 0671 del 12 de agosto del 2021 /Archivo PDF 004 Págs. 33-46/, en la que indica que el señor JORGE ANDRÉS CARDONA CASTAÑO identificada con cédula de ciudadanía No. 75.080.141 se ha desempeñado como Juez de la República al servicio de la Rama Judicial desde el 13 de agosto del 2007 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial que el demandante se desempeña como Juez de la República desde el 13 de agosto del 2007, devengando la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, siendo la misma erróneamente liquidada, en consideración a que, el 30% de su salario fue considerado como la prima misma, sin ser adicionado al 100% de su salario básico, implicando una reducción del mismo al 70% para efecto de la liquidación de sus prestaciones sociales.

En este orden de ideas, considerándose errónea la liquidación de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que aunque no tenga carácter salarial para efecto de la liquidación de prestaciones sociales, sí incidió negativamente en la remuneración básica mensual del aquí demandante, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; respecto de las prestaciones sociales lo será únicamente sobre el 100% del salario básico percibido, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

### **3.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán desfavorablemente las excepciones propuestas por la Entidad demandada, por cuanto está claro que, la parte actora tiene derecho a la reliquidación del sueldo básico y la prima especial, con base, en la totalidad del salario devengado, pero, respecto de las prestaciones sociales, lo será únicamente sobre el 100% del salario percibido.

Considera el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la prima especial de servicios sólo es factor salarial para efectos de la liquidación relacionada con la pensión de jubilación, conforme a lo dispuesto en la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjurados, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos.

En este sentido, y por considerarse los actos administrativos demandados nugatorios de las disposiciones constitucionales y legales, será del caso, declarar la nulidad de las Resoluciones No. DESAJMAR21-372 del 10 de agosto de 2021 y RH-2983 del 7 de febrero del 2022, mediante las cuales se negó al actor la solicitud de reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin factor salarial como un concepto adicional al 100% de la asignación básica que ha devengado laborando como Juez de la República y el consecuente reajuste y pago de sus conceptos prestacionales.

En consecuencia, la Entidad demandada deberá efectuar una nueva liquidación donde pague la diferencia entre lo efectivamente recibido por el demandante y lo que realmente debió recibir por concepto del salario básico mensual más la prima especial, esto es, la reliquidación del sueldo básico percibido y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; y, respecto de las prestaciones sociales únicamente lo será sobre el 100% del salario básico percibido.

De la misma forma, la mencionada prima especial deberá considerarse en adelante 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 únicamente 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. 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.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjurados, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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>7</sup>: (i) que el término 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 igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.*

---

<sup>7</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.

*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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

Se encuentra probado en el expediente que el señor JORGE ANDRÉS CARDONA CASTAÑO, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin factor salarial, el día **6 de agosto del 2021**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **6 de agosto del 2018**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el derecho, pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto 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 4<sup>a</sup> de 1992.

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

De igual forma, se ordenará que la demandada pague al demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por el y lo que le 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:

$$R = RH \times \underline{\text{ÍNDICE}}$$

## FINAL ÍNDICE INICIAL

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trato sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la entidad demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

### **4. COSTAS**

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>8</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: DECLARESE LA NULIDAD** de la **Resolución No. DESAJMAR21-372 del 10 de agosto de 2021 y la Resolución RH-2983 del 7 de febrero del 2022**, expedidas por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Caldas, mediante los cuales se negó el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional al 100% de la remuneración básica mensual devengada por el demandante y la consecuente reliquidación de sus prestaciones sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas (I) IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL DE RECONOCER LOS DERECHOS RECLAMADOS POR EL ACTOR AL ENCONTRARSE EN SERVICIO ACTIVO Y (II) LA INNOMINADA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

---

<sup>8</sup> *“Artículo 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*

**TERCERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN”.

**CUARTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, proceda a:

- A) Reconocer y pagar al señor **JORGE ANDRÉS CARDONA CASTAÑO** identificado con cédula de ciudadanía No. **75.080.141**, quien labora al servicio de la Rama Judicial desempeñando funciones de Juez de la República, la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en cuantía del treinta por ciento (30%) adicional al cien por ciento (100%) del salario básico devengado, desde el **6 de agosto del 2018 hasta el 31 de diciembre de 2020**, en razón a la ocurrencia de la prescripción trienal.
- B) Reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) del señor **JORGE ANDRÉS CARDONA CASTAÑO** identificado con cédula de ciudadanía No. **75.080.141**, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) de su salario básico mensual (sin deducir el 30% por concepto de prima), pagando los valores diferenciales que correspondan entre lo cancelado y lo que se debió cancelar desde el **6 de agosto del 2018 hasta el 31 de diciembre de 2020**, en razón a la ocurrencia de la prescripción trienal.
- C) Teniendo en cuenta, que la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, es factor salarial únicamente para los aportes a pensión hasta el 2021, se debe reliquidar, con inclusión del valor de la prima especial de servicios (30%) y el cien por ciento (100%) del salario básico, los aportes a pensión por todo el tiempo que el señor **JORGE ANDRÉS CARDONA CASTAÑO** ha percibido la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual está afiliado, sin perjuicio de lo consagrado en el Decreto 272 del 11 de marzo de 2021.

**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 demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del artículo 192 citado.

**SEXTO:** A las sumas que resulten a favor de la demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

**SÉPTIMO:** Sin condena en costas.

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

**NOVENO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**

**JUEZ**

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. 051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023



**VALERIA CAÑAS CARDONA**  
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, treinta y uno (31) de julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No. 194 - 2023  
RADICADO 17-001-33-39-005-**2016-00400-00**  
MEDIO DE CONTROL Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
DEMANDANTE **Angela María Delgado Díaz**  
DEMANDADO Nación – Dirección Ejecutiva de Administración  
Judicial – Rama Judicial

**A. 1463**

**AVOCA CONOCIMIENTO – CONTROL DE LEGALIDAD**

El Despacho avoca conocimiento del proceso en virtud de las competencias establecidas en el Acuerdo PCSJA22-12034 del 17 de enero de 2023, del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que, en observancia de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 al no advertir irregularidad procesal o causal de nulidad que invalide lo actuado dispone continuar con el trámite o etapa subsiguiente conforme a la normativa procesal vigente.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES**

La señora **Angela María Delgado Díaz**, por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicita la inaplicación por inconstitucionales de los Decretos 1024 de 2013, 194 de 2014, 1105 y 1257 de 2015, y, 245 y 234 de 2016 por cuanto establecieron una prima especial no salarial equivalente al 30% de la remuneración mensual devengada por los Jueces de la República y sobre la cual se liquidaron todas sus prestaciones sociales en cada anualidad.

En razón a lo anterior, solicita que se declare la nulidad de la Resolución No. DESAJMZR16-489 del 14 de marzo de 2016 “*Por medio de la cual se resuelve un Derecho de Petición*” y del acto ficto que surgió producto del silencio administrativo negativo frente al recurso de apelación interpuesto, y, se disponga el reconocimiento, liquidación y pago de la prima especial determinada en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, durante los períodos en

que ha ejercido como Juez de la República, considerando el porcentaje establecido como prima especial de servicios hasta la fecha en que se desempeñe como tal.

De la misma forma, demanda el reconocimiento, reliquidación y pago de la totalidad de las prestaciones que ha devengado, consistentes en: prima de servicios, prima de productividad, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías y todas las demás a las que tenga derecho durante el tiempo que se ha desempeñado como Juez de la República teniendo en cuenta que el salario base para efectuar el mencionado calculo deber ser incrementado en un 30%.

Finalmente, reclama la indexación de las sumas reconocidas y la condena en costas y agencias en derecho a la demandada.

## 1.2 HECHOS

Relata la demandante que se ha desempeñado como Juez de la República bajo los siguientes extremos temporales:

	<b>Inicio</b>	<b>Fin</b>
Juez 1 Promiscuo Municipal Manzanares	20/12/2013	10/01/2014
Juez 1 Promiscuo Municipal Villamaría	04/02/2015	03/03/2015
Juez 1 Promiscuo Municipal Supía	04/05/2015	25/05/2015
Juez 1 Promiscuo Familia Circuito Puerto B	30/06/2015	24/07/2015
Juez 5 Promiscuo Municipal La Dorada	05/10/2016	A la fecha

Narra que durante el tiempo de vinculación ha devengado mensualmente un salario básico, una prima de servicios y ha percibido prestaciones sociales; adiciona que, el Congreso de la República en el año 1992 expidió la Ley 4<sup>a</sup> mediante la cual fijó normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, consagrando en su artículo 14 una prima para los Jueces de la República no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, por lo que, el Gobierno Nacional ha expedido anualmente los Decretos por medio de los cuales se reguló la materia.

Explica que el Consejo de Estado declaró la nulidad de los artículos de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, entre los años 1993 y 2007, que reglamentaron la mencionada prima especial, considerando que, no ofrecieron claridad y fueron interpretados de manera errada por las entidades encargadas de aplicarlos, al entender, que el 30% del salario era la prima especial, incurriendo en un error en el pago de la prima y el salario al contravenir las disposiciones constitucionales y legales que establecen la prohibición de desmejorar los salarios y prestaciones sociales.

Para finalizar manifiesta que las prestaciones que se le han cancelado durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016 se encuentran mal liquidadas al tener como soporte un salario disminuido en un 30%.

## 1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas, son:

 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Preámbulo, artículos 2, 13, 25, 48, 53, 150 numeral 9, 215 y 256 numeral 7.

⊕ **DE ORDEN LEGAL:** artículos 1°, 2° y 14 de la Ley 4 de 1992; numeral 7 del artículo 152 de la Ley 270 de 1996; Artículos 24, 32 y 35 del Decreto Ley 546 de 1971; Articulo 9 del Decreto 603 de 1977; Articulo 8 del Decreto Ley 244 de 1981; Articulo 2 del Decreto 1726 de 1973 y el artículo 17, 32, 33, del Decreto Ley 1045 de 1978; artículo 109 del Decreto 1660 de 1978; artículo 4 del Decreto 2916 de 1978; decreto 247 de 1997; artículo 45 del decreto 1042 de 1978; Ley 1071 de 2006, Ley 344 de 1996, ley 1582 de 1998, Articulo 127 del Código sustantivo del Trabajo

⊕ **DE ORDEN SUPRANACIONAL:** Tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Colombiano, así como los convenios de la OIT identificado con los números 87, 95, 98, 100, 111, entre otros. Así como, el convenio de la OIT Nro. 95 de 1949 relativo a la protección del salario fue ratificado mediante la Ley 54 de 1962 y, por tanto, conforme al artículo 53 constitucional, forma parte prevalente de la legislación interna.

#### 1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

El apoderado de la parte actora refiere que el Gobierno Nacional ha expedido decretos mediante los cuales ha fijado los sueldos de los Jueces de la República, apuntando los valores establecidos del año 2013 al año 2016. Adiciona que la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 en su artículo 14 estableció el pago de una prima sin carácter salarial correspondiente al 30% del sueldo básico y en el artículo 4 otorga facultades al Gobierno Nacional para que establezca el régimen salarial de los empleados los cuales deben ser aumentados año tras año sin que fuere posible reducirlos.

No obstante, recalca que, el Gobierno interpretó erradamente la norma porque en vez de fijar una prima por un valor del 30% del salario, lo dividió reconociendo el 70% como salario y el 30% restante como prima especial, desmejorando el primero, como quiera que el segundo factor fue aplicado como si no fuera de carácter salarial al momento de efectuar cálculos de las prestaciones sociales, indemnizaciones, bonificaciones y demás derechos adquiridos.

Asegura que con la interpretación otorgada por la accionada se han menoscabado los derechos adquiridos por los funcionarios de la Rama Judicial al desmejorarle sus ingresos laborales, en tanto, a los empleados a quienes no los cobija la prima especial se les continua pagando en su integridad el salario y prestaciones sociales, así al aplicar cada año una deducción del 30% sobre la remuneración mensual se liquidaron las prestaciones sociales y el auxilio de cesantías sobre una remuneración mensual de 70% lo cual no corresponde a la base salarial propia del nuevo régimen.

Juzga claro que el Gobierno Nacional contravino la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 al desmejorar los salarios y prestaciones sociales de sus funcionarios por la interpretación errónea y la aplicación indebida de los decretos acusados al haber mermado los salarios de los Jueces de la República contraviniendo la Constitución y la ley.

Trae a colación la sentencia del 29 de abril de 2014 del Consejo de estado en la que se declaró la nulidad de los decretos que establecían el salario y las prestaciones sociales para los funcionarios de la Rama Judicial entre los años 1993 a 2007 quedando en vigencia el salario en un 100% para la liquidación y cálculo de las prestaciones sociales, concluyendo que la parte actora tienen derecho a que se le reliquiden y paguen las prestaciones sociales y créditos laborales (cesantías, intereses a la cesantía, prima de navidad, de vacaciones, de servicios, bonificación por servicios, compensación e indemnización) sobre el 100% de su salario y no sobre el 70% como se hizo.

Estima que el Juez no puede permanecer indiferente frente a la evidencia de la lesión del ordenamiento jurídico, bajo la égida de la presunción de legalidad de los actos administrativos, existiendo mecanismos constitucionales y legales para abstenerse de aplicar una norma violatoria del ordenamiento superior así no haya sido demandada su nulidad y de esta manera impedir que el acto viciado de esta ilegalidad produzca efectos jurídicos, razón por la que solicita se inapliquen los Decretos 1024 de 2013, 194 de 2014, 1105 – 1257 de 2015, 245 – 234 de 2016 y los demás que se expidan en los mismos términos.

Discurre que por expreso mandato constitucional esta prohibido el desmedro de los derechos sociales de los trabajadores, así como que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna, siendo de obligatoria observación el pacto internacional de los derechos económicos sociales y culturales adoptado el 16 de diciembre de 1966 aprobado mediante Ley 74 de 1968, el Convenio Internacional del Trabajo No. 111 aprobado mediante Ley 11 de 1967 señalan que se debe reconocer el derecho a la igualdad laboral, a las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

Finalmente, señala que las entidades públicas con el fin de brindar seguridad jurídica y evitar el detrimento al patrimonio público deben aplicar los precedentes jurisprudenciales, para el efecto cita una sentencia del Consejo de Estado proferida el 24 de abril de 2014 y asegura ser un deber hacer uso del control por vía de excepción inaplicando los decretos que a partir del 2008 a la fecha contienen el texto que decide incluir dentro del salario básico mensual la prima de que trata el artículo 14 de la ley 4<sup>a</sup> de 1992, por ser identifico a las disposiciones anuladas por inconstitucionales e ilegales.

## **1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que luego de pronunciarse sobre los hechos se opone a la totalidad de las pretensiones defendiendo la legalidad de los actos acusados al estimar que los decretos salariales expedidos a partir del 2008 aún gozan de presunción de legalidad, por lo que, la actuación de su representada ha estado ajustada a la normatividad vigente, señala que considerar lo contrario comportaría un evidente menoscabo de dichos preceptos normativos.

Se pronuncia sobre los efectos vinculantes del fallo multicitado por la parte actora, aclarando que, cualquier suma susceptible de reconocimiento y pago en virtud del mismo, debe ser cancelada previa situación de los recursos por

el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta que la Entidad que representa procedió a calcular el monto de las obligaciones eventualmente derivadas de la providencia y a solicitar en varias ocasiones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la apropiación de los dineros correspondientes sin obtener respuesta favorable, lo que implica que el reconocimiento y pago de la prima especial reclamada por la parte demandante, deberá darse solo por virtud de un fallo judicial, de conformidad con la respuesta obtenida.

Aduce que si el reconocimiento y pago de la diferencia solicitada de manera retroactiva se realiza sin respaldo presupuestal implicaría interferir en ámbitos que no son de su competencia y podría generar un detrimento fiscal de conformidad con el artículo 112 del Decreto 111 de 1996, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias que comporte.

Resalta que sin la existencia de la apropiación presupuestal que permita reconocer y cancelar los valores liquidados y eventualmente causados por los servidores judiciales con anterioridad a la ejecutoria de la sentencia de nulidad tantas veces referida, no es posible acceder a las pretensiones, resaltando que, dicha decisión no hace referencia al carácter salarial de la prima especial, lo que significa que dicho emolumento no constituye factor de salario para liquidar prestaciones sociales.

Transcribe un aparte de la sentencia C-279 de 1996 de la Corte Constitucional que hace referencia a cierta libertad que conserva el Legislador para establecer que componentes constituyen o no salario y del artículo 6 del Decreto 57 de 1992 subrayando el aparte “sin carácter salarial” que está incluido en el texto, concluyendo que, es la misma Ley 4<sup>a</sup> de 1992 y su desarrollo normativo, la que de manera expresa determinó que la prima especial no tiene carácter salarial excluyéndola de la liquidación de los otros derechos laborales que conforman la remuneración de la parte demandante, adicionando que el Gobierno Nacional está expresamente facultado para expedir los decretos salariales bajo este parámetro.

Considera que el hecho de que algunos artículos de los Decretos salariales expedidos por el Gobierno Nacional entre los años 1993 y 2007 hayan sido declarados nulos por el Consejo de Estado, no cambia la situación salarial de la parte demandante al tratarse de una sentencia de simple nulidad y a que la prima sin carácter salarial fue establecida por la misma Ley 4<sup>a</sup> de 1992 en su artículo 14, declarado exequible por la Corte Constitucional.

Finaliza señalando que la Corte Constitucional ha dejado claro que la inaplicación de una norma no puede ser decidida por autoridades administrativas quienes pueden ser objeto de una acción de cumplimiento que busca hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos, lo que no le permite a la entidad disponer de la liquidación, reconocimiento y pago de condiciones diferentes a las autorizadas por el Gobierno Nacional como única autoridad competente para ello.

Como medios exceptivos propuso: 1) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO, 2) COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y 3) PRESCRIPCION TRIENAL.

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales admitió la demanda mediante proveído del 06 de marzo de 2018 /Archivo: 04AutoAdmite.pdf/, una vez notificado, se allega la contestación de la demanda en términos y se corre traslado de las excepciones sin pronunciamiento de la parte actora. Posteriormente, el Consejo Superior de la Judicatura crea el Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales mediante Acuerdo PCSJA22-11918 del 02/02/2022, despacho judicial que el 26 de agosto de 2022 decide dar aplicación al artículo 182<sup>a</sup> de la Ley 1437 de 2011 y proferir sentencia anticipada, para lo cual con proveído de la misma fecha decreta pruebas, fija el litigio y corre traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para presentar el respectivo concepto. /Archivo: 15AutoAlegatosSentenciaAnticipada.pdf/.

## 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTÉ DEMANDANTE:** NO PRESENTÓ ALEGACIONES CONCLUSIVAS.

**PARTÉ DEMANDADA:** Argumenta que en atención a la Sentencia de Unificación 201600041 proferida por el Consejo de Estado la prima especial de servicios es un incremento del salario básico y sólo constituye factor salarial para efectos de la pensión de jubilación, además porque así lo dispone el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 que en fue declarado exequible por la Corte Constitucional, constituyendo cosa juzgada constitucional.

Trayendo a colación la Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 del 2 de septiembre de 2019, advierte la configuración de la *prescripción trienal* de los derechos laborales demandados, teniendo en cuenta como fecha de exigibilidad del derecho la de vinculación al cargo de juez, prescripción que se interrumpe con la solicitud presentada ante la administración y hay lugar a reconocer los 3 últimos años anteriores a la petición. De las sumas de dinero reclamadas.

**MINISTERIO PÚBLICO:** NO RINDIÓ CONCEPTO.

## 3. 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 asociados:

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

De ser positiva la respuesta anterior:

- ⊕ ¿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?
- ⊕ ¿Opera el fenómeno de la prescripción trienal laboral, sobre el periodo reclamado?

### 3.1 ARGUMENTO CENTRAL

#### 3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

#### **-PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, ARTICULO 14 DE LA LEY 4<sup>a</sup> DE 1992.**

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4<sup>a</sup> 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.”*

Dicha Ley en su artículo segundo, estableció 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 4<sup>a</sup> 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 considerada como una prima especial.

Frente a este tema, la Sección Segunda del Consejo de Estado en expediente No. 1831-07 profirió **sentencia el 2 de abril de 2009**, con ponencia del Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en la que declaró la nulidad del artículo 7º del Decreto 618 de 2007 y **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**, así:

“(...) 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 bonificatorio.

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; **propriamente es posible reconocer que la Ley 4<sup>a</sup> 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 2º 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 4<sup>a</sup> 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 7º 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup> 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 Con jueces acoge en su totalidad, se concluye que la interpretación*

<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.

*correcta que se debe hacer del Art. 14 de la Ley 4<sup>a</sup> 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 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".*

*/Líneas del Juzgado/*

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 lo anterior y a los criterios establecidos en la Ley marco, esto es la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, es lógico concluir, que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos que se acusan, pues como se puede 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, por cuanto, los decretos demandados interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, razón por la cual, se declaró la nulidad de estos decretos.

En cuanto a la forma en que se debe liquidar la prima especial, la sentencia citada expuso lo siguiente<sup>2</sup>:

*"En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4<sup>a</sup> 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 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%,*

<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.

*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>
<i>Salario básico: \$10.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000</i>
<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>	<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>
<i>Salario sin prima: \$7.000.000</i>	<i>Salario más prima: \$13.000.000</i>
<i>Total a pagar al servidor: \$10.000.000</i>	<i>Total a pagar al servidor: \$13.000.000</i>

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 4<sup>a</sup> de 1992, tal distinción fue realizada en la sentencia del 29 de abril de 2014 de la Sala de Con jueces 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>
<i>Salario básico: \$10.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000</i>
<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>	<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>
<i>Base para liquidar prestaciones: 7.000.000</i>	<i>Base para liquidar prestaciones: \$10.000.000</i>

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 especial, en el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.

Posteriormente y con 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:

<sup>3</sup> Consejo De Estado, Sección Segunda, Sala De Con jueces, Mp. Néstor Raúl Correa Henao, Expediente N° 730012331000201200315 02, Sentencia Del 17 De Octubre De 2018.

<sup>4</sup> Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P: Carmen Anaya de Castellanos. Actor: Joaquín Vera Pérez Demandado: Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial.

“...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 habiendo sido la parte demandante integrante de ese grupo de funcionarios que analizó el Consejo de Estado, su salario también se vio afectado por las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional 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.

## **1.2.- 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**, pero 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 jubilen 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/*

Bajo esa tesis, la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996, al realizar el análisis de constitucionalidad se pronunció sobre los artículos

<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.

<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.

14 y 15 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, declarando la **EXEQUIBILIDAD del apartado “sin carácter salarial”** contentivo de los mencionados preceptos.

En este mismo orden, la Sala de Con jueces del Consejo de Estado, **unificó** criterios en la sentencia -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, en la cual consideró que esta prima no constituye factor salarial, por las siguientes razones:

**“(...). 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. (...). /Líneas y negrilla del Despacho/*

En este orden de ideas, sin mayores elucubraciones es claro para el Despacho que la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, excepto para efectos de liquidar la pensión de jubilación.

### **1.3.- DE LA RELIQUIDACIÓN DE LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS Y LAS PRESTACIONES SOCIALES**

En punto a establecer si es menester ordenar la reliquidación de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, como valor adicional al salario devengado por la parte actora, y, de las prestaciones sociales que pudieran haber sido afectadas con la reducción de su salario, es preciso, recordar que la pluricitada sentencia de unificación del 2 de septiembre de 2019, proferida por la sala de con jueces del Consejo de Estado, hizo absoluta claridad en la facultad otorgada al Gobierno Nacional por el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, consistente en determinar el porcentaje de la prima especial, el cual debe oscilar entre el 30 y el 60% del salario básico, aspecto que ha regulado anualmente desde 1993 con los decretos salariales anuales de los servidores de la Rama Judicial.

Para el efecto, se han determinado dos regímenes salariales el de “acogidos” y el de “no acogidos”, para el de “acogidos” el Decreto 57 de 1993, determinó que el 30% de su remuneración mensual se considera como prima especial, sin carácter salarial, y para el régimen salarial de los “no acogidos” se estableció un incremento salarial del 2.5% sobre la asignación básica mensual y una prima de antigüedad que es reconocida como factor salarial y se debe tener en cuenta en su total devengado anual.

Se destaca en la sentencia de unificación que el concepto de prima significa invariablemente **un agregado en el ingreso de los servidores públicos** en ocasiones de naturaleza prestacional, salarial o como simple bonificación, con la constante de **representar un incremento en los ingresos** derivados de la relación laboral, por lo que, en la sentencia de 29 de abril de 2014 de la sala de con jueces de la sección segunda del Consejo de Estado, declaró la nulidad parcial de los decretos dictados por el Gobierno Nacional entre los años 1993 a 2007, mediante los cuales se había fijado en el 30% la prima creada en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1993, por haberla incluido dentro del salario básico de los servidores beneficiarios de la misma, en lugar de incrementarlo en ese porcentaje.

Esto resulta importante en el *sub lite*, en tanto, existe absoluta claridad en el error que se ha cometido por la entidad encargada de aplicar los decretos salariales, al considerar que el 30% establecido como prima especial hace parte del salario y no es un adicional, lo que, por ende, generó una disminución en la liquidación de las prestaciones sociales de los empleados.

No es ajeno para el despacho, que la entidad demandada se limitó a aplicar en su literalidad los decretos salariales expedidos por el Gobierno Nacional en uso de la facultad regulatoria que le dio la Ley marco 4<sup>o</sup> de 1992, sin embargo, con ello se vulneró los principios constitucionales de progresividad, favorabilidad y no regresividad al disminuir la remuneración de la parte actora, pues tener del 100% del salario, el 30% como prima especial afecta no solo el salario devengado, sino, el ingreso base de liquidación de las prestaciones sociales, siendo menester, la reliquidación de la prima especial como emolumento adicional y consecuentemente de las prestaciones sociales sobre el 100% de la remuneración básica mensual.

#### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Con el fin de determinar si en el caso bajo juicio resulta menester aplicar la *excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción* fundamentada en el artículo 4<sup>o</sup> 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”.*

El Despacho procede a hacer un análisis jurisprudencial y legal breve de la figura para lo cual empieza por destacar, que la Corte Constitucional respecto al concepto y alcance de esta figura, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de*

*forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>7</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

“ 5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se esté frente a alguna de las siguientes circunstancias:

- (i) **La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad**, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;
- (ii) **La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o**
- (iii) **En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.** En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.
- (iv) **En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes** y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.”<sup>8</sup> (Resaltado del Juzgado)

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Sentencia SU132/13

<sup>8</sup> Sentencia T-681/16

<sup>9</sup> Sentencia T-1015/05

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que 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.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Para el efecto, de lo estudiado se desprende, que de conformidad con lo normado por el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 y las reglas de unificación jurisprudencial establecidas en la sentencia del 2 de septiembre de 2019 proferida por la Sala de Con jueces del Consejo de Estado, *la prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de esta*, por lo que, toda regulación expedida que contradiga tal postulado desmejora los derechos de los trabajadores beneficiarios y debe ser inaplicada por inconstitucional.

Así las cosas, para el Despacho resulta clara la contradicción entre lo normado en el artículo 53 de la Constitución Política y lo dispuesto en el artículo 8° de los Decretos 1024 de 2013 y 194 de 2014<sup>10</sup> que consideraron el 30% del salario básico de los servidores beneficiados como prima especial, siendo procedente inaplicar por inconstitucional esta regulación con el fin de que se agregue lo correspondiente al 30% de lo devengado como salario básico por la actora a su remuneración mensual por concepto de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Ahora, en el Decreto 1105 de 2015 no se utilizó la misma literalidad, sin embargo, la Entidad demandada mantuvo la misma interpretación, al igual que en los años subsiguientes, por lo que, se le advertirá la obligación de respetar los preceptos constitucionales, legales y reglas jurisprudenciales entendiendo que la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, debe ser un agregado al salario básico de la demandante.

### **3.1.2 CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 *ibidem*; se pudo establecer que:

- La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
  - a) La demandante presentó reclamación administrativa el 01 de marzo de 2016. /Fls. 01 al 08 archivo: 02Anexos.pdf, del expediente digital/

---

<sup>10</sup>“En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, se considerará como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los... Jueces de la República... ”,

- b) La Entidad dio respuesta, a través de la Resolución No. DESAJMZR16-489 del 14 de marzo de 2016, negando su solicitud. /Fls. 09 al 12 archivo: 02Anexos.pdf, del expediente digital/
- c) Frente a la misma el 15 de abril de 2016, interpuse recurso de apelación, el cual fue concedido mediante Resolución DESAJMZR16-850 del 03 de mayo de 2016, sin haber sido resuelto, configurándose el silencio administrativo negativo. /Fls. 21 al 22 archivo: 02Anexos.pdf, del expediente digital/
- Obran así mismo, los siguientes certificados laborales de la demandante:
  - d) Constancia No. 0362 expedida el 11 de marzo de 2016 por el Coordinador del Grupo de Ejecución Presupuestal y Pagos, en la que indica que la señora ANGELA MARIA DELGADO DIAZ, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.053.775.025, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial como Juez de la República y Magistrada de Consejo Seccional de la Judicatura, señalándose los respectivos períodos, salarios cancelados, lo reconocido por concepto de cesantías y los factores que intervienen en los conceptos prestacionales. /Fls. 23 al 27 archivo: 02Anexos.pdf, del expediente digital/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora **ANGELA MARIA DELGADO DIAZ**, se ha desempeñado como Juez de la República y Magistrada de Consejo Seccional de la Judicatura, devengando la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, siendo la misma erróneamente liquidada, en consideración a que, el 30% de su salario fue tenido como la prima misma, sin ser adicionada como era el deber legal, lo que implicó una reducción del mismo al 70% para efecto de la liquidación de sus prestaciones sociales.

En este orden de ideas, considerándose la errónea liquidación de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que aunque no tenga carácter salarial para efecto de la liquidación de prestaciones sociales, sí incidió negativamente en la remuneración básica mensual de la aquí demandante, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; no obstante, respecto de las prestaciones sociales lo será únicamente sobre el 100% del salario básico percibido, dado que, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

### **1.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán desfavorablemente las excepciones denominadas: 1) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO y 2) COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL, propuestas por la Entidad demandada, por cuanto está claro que, la parte actora tiene derecho a la reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional a la totalidad del salario básico devengado y respecto de las prestaciones sociales sobre el 100% del salario percibido.

Considera el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la prima especial de servicios sólo es factor salarial para efectos de la liquidación relacionada con la pensión de jubilación, conforme a lo dispuesto en la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de

septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjurados, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos.

En este sentido, y por considerarse los actos administrativos demandados nugatorios de las disposiciones constitucionales y legales, será del caso, declarar la nulidad de la Resolución DESAJMZR16-489 expedida el 14 de marzo de 2016, por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Manizales Caldas, así como el acto ficto o presunto que negó la revocatoria de la misma.

En consecuencia, la Entidad demandada deberá efectuar una nueva liquidación donde pague la diferencia entre lo efectivamente recibido por la demandante y lo que debió recibir por concepto del salario básico mensual más la prima especial, la reliquidación del sueldo básico percibido y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado y respecto de las prestaciones sociales únicamente lo será sobre el 100% del salario básico percibido.

De la misma forma, 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 únicamente 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. 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.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjurados, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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>11</sup>: (i) que el término 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 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*

---

<sup>11</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.

*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 4<sup>a</sup> 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.*

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, el Juzgado acoge esta tesis, que, aplicada al caso en concreto, en el que se tiene, que ANGELA MARIA DELGADO DIAZ ha laborado al servicio de la demandada como Juez Promiscuo Municipal, Juez Civil del Circuito e incluso como Magistrada del Consejo Seccional de la Judicatura durante periodos intermitentes desde el 02 de agosto de 2010 y presentó reclamación administrativa sólo el 01 de marzo de 2016, es solo posible reconocer los valores causados desde el 01 de marzo de 2013, en punto de la prescripción trienal.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la parte de la demandada, 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 4<sup>a</sup> de 1992, sin perjuicio de lo ordenado en el Decreto 272 de 2021.

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

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a la demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo

efectivamente recibido por ella y lo que le 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, 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 **20 de diciembre de 2013**, momento en el cual debió empezar a devengar la prima especial de servicios adicional al salario básico mensual, pero con efectos fiscales a partir del 01 de marzo de 2013, durante los períodos en los cuales haya fungido como Juez y Magistrada por efectos de la prescripción trienal.

Por tratarse de pagos de trato 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 demandada 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.

## 6. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>12</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad la expresión: “... se considerará como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual...” contenida en el artículo 8º de los Decretos 1024 de 2013 y 194 de 2014, así como los demás que de forma posterior la reproduzcan por vulnerar los principios establecidos en el artículo 53 de la Carta Superior y conllevar una abierta desmejora económica de las condiciones laborales protegidas por el

<sup>12</sup> *“Artículo 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*

Ordenamiento Superior y los Convenios y Tratados Internacionales que hacen parte del bloque de Constitucionalidad.

**SEGUNDO. DECLARESE LA NULIDAD** de la Resolución No. DESAJMZR16-489 del 14 de marzo de 2016 suscrita por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Manizales Caldas y del **acto ficto o presunto** derivado del silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto el 15 de abril de 2016, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas (I) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO Y (II) COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL propuestas por la entidad accionada de acuerdo a las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “*PREScripción TRIENAL*” también propuesta por la accionada tal como se explicó en las consideraciones de la decisión.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **SE ORDENA** a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, proceda a:

- I. Reconocer y pagar a la señora **ANGELA MARIA DELGADO DIAZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.053.775.025, quien ha laborado al servicio de la Rama Judicial como Juez de la República y Magistrada de Consejo Seccional de la Judicatura **durante los periodos de tiempo en los cuales haya desempeñado esos cargos**, la diferencia que resulte entre el valor cancelado como salario básico y la totalidad del salario que debió devengar, es decir, el ciento por ciento (100%) sin descontar el treinta por ciento (30%) deducido por concepto de prima especial, a partir del momento en que se causó el derecho, pero **con efectos fiscales desde el 01 de marzo de 2013**, por haber operado la prescripción trienal.
- II. Reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) a la señora **ANGELA MARIA DELGADO DIAZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.053.775.025, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) de su salario básico mensual (sin deducir el 30% por concepto de prima), pagando los valores diferenciales que correspondan entre lo cancelado y lo que se debió cancelar desde el **01 de marzo de 2013**, durante los periodos de tiempo en los cuales haya desempeñado los cargos de Magistrada y Juez de la República.
- III. Teniendo en cuenta, que la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, era factor salarial únicamente para los aportes a pensión hasta el 2021, se debe reliquidar, con inclusión del valor de la prima especial de servicios (30%) y el cien por ciento (100%) del salario básico, los aportes a pensión por todo el tiempo que la señora **ANGELA MARIA DELGADO DIAZ** ha percibido la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual este afiliada,

sin perjuicio de lo consagrado en el Decreto 272 del 11 de marzo de 2021.

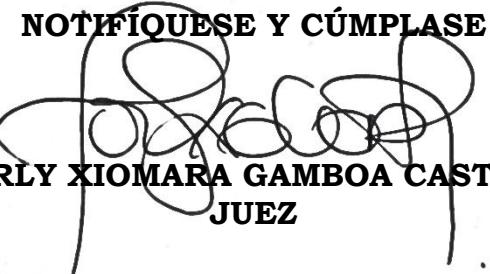
**SEXTO. SE ORDENA** a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo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

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

**OCTAVO. NIEGUENSE** las demás pretensiones de la demanda.

**NOVENO.** Sin necesidad de auto que lo ordene, ejecutoriada esta sentencia DEVUELVASE el expediente al Juzgado de Origen, para que se sirva ARCHIVAR el expediente dejando la respectiva constancia secretarial.

**DECIMO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE  
  
YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO  
JUEZ

<p>JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO</p> <p>MANIZALES – CALDAS</p> <p><b><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u></b></p> <p>La providencia anterior se notifica en el Estado No. 051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023</p> <p> VALERIA CAÑAS CARDONA Secretaria Ad-Hoc</p>
---

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER  
PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, treinta y uno (31) de julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	197 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-004- <b>2021-00263-00</b>
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	<b>Erika Johana Soto Cardona</b>
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

**A.I. 1472**

**CONTROL DE LEGALIDAD**

En virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho advierte que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 PRETENSIONES**

Es pretendido por la parte demandante que se inaplique por inconstitucional 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 0383 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad de las Resoluciones DESAJMAR20-177 del 11 de marzo de 2020, y la Resolución No RH 3385 del 18 de marzo de 2022, y en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, reclama el pago de la indemnización moratoria por la no consignación total de las cesantías al Fondo correspondiente, la indexación monetaria de la mayor diferencia de los valores prestacionales y salariales reliquidados y dejados de percibir, el ajuste dichas sumas de dinero a las normas adjetivas y sustanciales de la Ley 1437 de 2011 y los intereses que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas. Adicionalmente pide condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

## **1.2 HECHOS**

Relata la demandante que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 04 de abril de 2017, ocupando en la actualidad el cargo de OFICIAL MAYOR DEL CIRCUITO; que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, mediante el cual creó la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo criterios de equidad.

Afirma, que los parámetros señalados al Gobierno Nacional fueron desconocidos, en tanto, se estableció en el artículo 1º del Decreto 383 de 106 de marzo de 2013, que la bonificación judicial constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, desconociendo con esto el criterio de equidad mencionado.

Expone, que desde el momento de su creación recibe la “bonificación judicial” de forma habitual, periódica e ininterrumpida, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se le reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, el día **28 de febrero de 2020**, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución No. DESAJMAR20-177 del 11 de marzo de 2022.

En razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma recurso de apelación, mismo que fue concedido, a través de la Resolución DESAJMAR20-321 del 16 de julio de 2020 y resuelto mediante la Resolución No RH 3385 del 18 de marzo de 2022, confirmando la decisión inicial; considerando entonces, que existe una diferencia salarial pendiente de cancelársele desde el momento en que entró a regir el Decreto ya citado, misma que debe ser agregada a su remuneración para efecto de liquidación de sus prestaciones sociales; lo que genera, que los actos administrativos demandados desconozcan sus derechos ciertos e indiscutibles, haciendo necesario declarar su nulidad.

### 1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

- ⊕ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53 y 93 de la Constitución Política.
- ⊕ **DE ORDEN LEGAL:** Artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992; artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, Artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, artículos 137, 148 y 189 de la Ley 1437 de 2011 y Acuerdo 06 de 2012, suscrito entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

### 1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Después de realizar un recuento normativo, enriquecido con disposiciones constitucionales y de convenios internacionales ratificados por Colombia, y citar apartes jurisprudenciales del Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional, la parte demandante concluye, que el salario lo constituyen todos los pagos habituales y periódicos recibidos como contraprestación del servicio prestado; que el Gobierno Nacional no se encuentra legitimado en principio para la expedición de normas relativas al régimen salarial, y en caso de ser facultado para el efecto los parámetros para el desarrollo de esta actividad regulatoria deben ser determinados con precisión, advirtiendo que para el caso concreto, no le fue permitido incluir limitantes en la forma de liquidar la bonificación judicial, por lo cual, con la expedición del Decreto 0383 de 2013, transgredió el ordenamiento jurídico.

Resalta que, históricamente es al operador judicial a quien le ha correspondido suplir este tipo de desventajas de tipo económico para el sector obrero, garantizando principios como el de favorabilidad, *indubio pro reo, pro homine*, condición más beneficiosa, irrenunciabilidad y primacía de la realidad sobre las normas, concluyendo que, en el caso concreto se debe hacer un control de convencionalidad que genere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto regresivo que se incluye el Decreto 0383 de 2013.

Trayendo a colación asuntos de similitud fáctica y jurídica, depreca la garantía de su derecho a la igualdad, insistiendo en que, percibe la bonificación judicial de manera habitual y periódica desde su creación y como contraprestación directa de sus servicios, por lo que, debe incluirse como factor salarial, pues de lo contrario, se violentarían disposiciones progresivas en materia laboral.

### 1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a 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 4<sup>a</sup> 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 y después de acudir al articulado del Decreto 383 del 2013, refiere que por expreso mandato legal de la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, 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 383 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 383 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.

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 383 de 2013, por lo que accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial establecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena.

Como medios exceptivos propuso: *(I) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.*

## 2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante proveído del 14 de julio de 2022, el Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales creado por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA22-11918 del 02/02/2022 admitió demanda, la cual fue contestada dentro del término. Posteriormente, en virtud del PCSJA23-12034 del 17 de enero del 2023, el Juzgado 403 Administrativo Transitorio de Manizales, avocó conocimiento, prescindió de la audiencia inicial, resolvió las excepciones previas, negando la solicitud de litisconsorcio necesario, fijó el litigio, incorporó las pruebas y corrió, traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

### 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTES DEMANDANTE:** Reitera lo sostenido en su escrito de demanda, insistiendo en el carácter salarial de la bonificación judicial conforme a lo probado, por lo que, aludiendo a las citas legales y jurisprudenciales ya citadas y a lo probado, solicita el acceso a la suplicas de su demanda en garantía a su derecho a la igualdad y la condena en costas y agencias en derecho a su favor.

**PARTES DEMANDADA:** Refiere que a la luz de la normatividad existente y por estar en cabeza de la Rama Judicial la ordenación del gasto y la función pagadora, se expidieron los actos administrativos que negaron el reconocimiento y pago de la reliquidación pretendida por la parte actora, señala que, de acuerdo con el precedente constitucional y judicial, así como la filosofía del legislador con la expedición del Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, a la parte demandante no se le ha vulnerado derechos adquiridos, resaltando que, aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular prestaciones e indemnizaciones, ello no impide que el legislador disponga que alguna prestación social o indemnización se liquide sin el monto total del salario del trabajador, lo que permite al legislador determinar que algunas primas no tengan carácter salarial, sin que ello implique lesión a los derechos del trabajador.

Indica que, en el presente caso, no le es dable a la Administración acceder a la inaplicación por inconstitucionalidad de los textos demandados, en tanto, ello implicaría modificar el régimen salarial y prestacional de beneficiarios del Decreto 0383 de 2013, sumado a la inexistencia de vicio de constitucionalidad en la disposición normativa que acusa la parte actora, por resultar ajustado a la Constitución que el Gobierno Nacional establezca que ciertos emolumentos salariales no tengan carácter salarial, por ser válido dentro de la libertad de configuración, y porque, las condiciones en que fue creada la bonificación judicial surgieron a partir del acuerdo colectivo que se hizo con las organizaciones sindicales de la Rama Judicial. Recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita la no imposición de costas al no actuar temerariamente.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

### **3. 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:

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 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

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

#### **3.1 ARGUMENTO CENTRAL**

##### **3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL**

###### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1º DEL DECRETO 0383 DE 2013**

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, expidió el Decreto 0383 de 2013, que en su artículo 1º creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 1.** Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y 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."

Consecutivamente, en el artículo 3 del mencionado decreto, consagró:

**"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.”*

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, 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; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí estatuido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 2º del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia que evidencia la finalidad de la norma.

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos 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 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 estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia, conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario, para determinar si la bonificación judicial tiene relación con el mismo.

#### **- 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*”, 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 32<sup>a</sup> reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1962 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.”*

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

**“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.” /Negrillas del Despacho/

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario, así:

**“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 occasioneles** 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 del Despacho/

Se deduce entonces, que, si un emolumento es percibido por el empleado de manera esporádica, casual o sin periodicidad no constituye salario, por el contrario, si es percibido de forma habitual o periódica, constituye salario, siendo una variable indispensable para su determinación la frecuencia o periodicidad con que se recibe.

Reforzando el argumento, se trae a colación que, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 995/99, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, **deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes**. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a **todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado**. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los

*pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

*“(...) pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. **En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas** por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente (...)” /Negrillas del Despacho/*

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el 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*”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>1</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 (...).”*

Por otra parte, 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, y, al respecto, indicó: “*...) 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

---

<sup>1</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).

carácter 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, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

#### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturalizando la lógica y el sentido de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, la cual desarrolló o reglamentó con su creación, por lo que, esta limitación no solo infringe el objetivo que ésta le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

#### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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”.*

De forma preliminar resulta pertinente destacar, que al respecto del concepto

y alcance de esta figura, la Corte Constitucional, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>2</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

*“ 5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se esté frente a alguna de las siguientes circunstancias:*

- (i) *La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad*, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;
- (ii) *La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*
- (iii) *En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental*. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.
- (iv) *En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las*

<sup>2</sup> Sentencia SU132/13

*leyes, conforme al artículo 241 superior.” (Resaltado del Juzgado)*

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

*“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”<sup>3</sup>*

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que 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.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...);”* por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, además, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0383 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Rama Judicial con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: *“...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”* contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º

---

<sup>3</sup> Sentencia T-1015/05

contraria las previsiones normativas de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, **y cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

En vista de lo anterior, considera este Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión “...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud (...)" contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

### **3.1.2 CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 *ibidem*; se pudo establecer que:

- o La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
  - a) La demandante presentó reclamación administrativa el 28 de febrero de 2020, que fue respondida por la demandada mediante la Resolución No. DESAJMAR20-177 del 11 de marzo de 2020 las cuales fueron aportadas y relacionadas con el escrito de demanda. /fls. 22 al 30 Archivo 01 del expediente digitalizado/
  - b) Frente a la misma, la parte actora presenta recurso de apelación, mismo que fue resuelto mediante Resolución No RH 3385 del 18 de marzo de 2022, confirmando la decisión inicial. /fls. 7 a 20 Archivo 10 del expediente digitalizado/.
- o Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:
  - c) Constancia No. 0218 del 15 de marzo de 2021, en la que indica que la señora **ERIKA JOHANA SOTO CARDONA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 24.716.879 se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde

el 03 de abril de 2017 hasta la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado. /fls. 38 –43, archivo 01 del expediente digitalizado/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora **ERIKA JOHANA SOTO CARDONA**, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 0383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de sus 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 ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 0383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe la señora **ERIKA JOHANA SOTO CARDONA**, 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 que devenga.

### **3.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, es claro para el Despacho que, la parte actora tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a la demandante no se le ha reconocido la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y, por lo tanto, deberá

tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: “... *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 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por la demandante a partir del momento de su vinculación, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 0383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 0218 del 18 de marzo de 2021, expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta la señora **ERIKA JOHANA SOTO CARDONA** a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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>4</sup>: (i) que el término 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 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*

---

<sup>4</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.

*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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 0383 de 2013, pero se encuentra probado en el expediente que la señora **ERIKA JOHANA SOTO CARDONA** fue vinculada a la entidad accionada el **03 de abril de 2017** y acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **28 de febrero de 2020**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, esto es, la fecha de su vinculación, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial no pasaron más de tres años, no operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

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

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a la demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ella y lo que le 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:

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trácto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la entidad demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## 5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>5</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas: “*DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE*”, “*INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO*”, “*AUSENCIA DE CAUSA PETENDI*”, “*PREScripción*” y “*LA INNOMINADA*” propuestas por la entidad accionada, conforme a las consideraciones expuestas.

**TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD** de las **Resoluciones No. DESAJMAR20-177 del 11 de marzo de 2020, y RH 3385 del 18 de marzo de 2022**, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales de la señora ERIKA JOHANA SOTO CARDONA, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

**CUARTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **ERIKA JOHANA SOTO CARDONA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. **24.716.879**, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la

<sup>5</sup> “*Artículo 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*

bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado **a partir del 03 de abril de 2017**, fecha de su vinculación laboral.

De la misma forma, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por el demandante, mientras se desempeñe como empleada de la **NACIÓN -RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, 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 demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del artículo 192 citado.

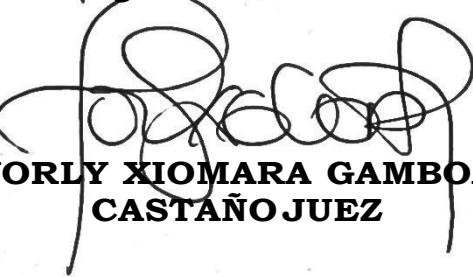
**SEXTO:** A las sumas que resulten a favor de la demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

**SEPTIMO:** Sin condena en costas.

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

**NOVENO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



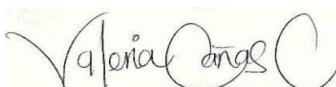
**YORLY XIOMARA GAMBOA  
CASTAÑO JUEZ**

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. 051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA

Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, treinta y uno (31) de julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No. 198 - 2023  
RADICADO 17-001-33-33-004-**2022-00040-00**  
MEDIO DE CONTROL Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
DEMANDANTE **RODRIGO ÁLVAREZ ARAGÓN**  
DEMANDADO Nación – Dirección Ejecutiva de Administración  
Judicial – Rama Judicial

**A.I. 1473**

**CONTROL DE LEGALIDAD**

En virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho advierte que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante que se inaplique por inconstitucional 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 0383 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR20-414 del 08 de septiembre de 2020, así como, del acto ficto o presunto configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación incoado oportunamente, el 11 de septiembre de 2020, por la parte actora contra la resolución primigenia, en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, solicita que los dineros que se paguen al demandante sean debidamente indexados, se reconozca y pague los que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas. Adicionalmente pide condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

### **1.2. HECHOS**

Relata el demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 22 de mayo de 1989, ocupando en la actualidad el cargo de JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO, que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, mediante el cual creó la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo criterios de equidad.

Afirma, que los parámetros señalados al Gobierno Nacional fueron desconocidos, en tanto, se estableció en el artículo 1º del Decreto 383 del 06 de marzo de 2013, que la bonificación judicial constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, desconociendo con esto el criterio de equidad mencionado.

Expone, que desde el momento de su creación recibe la “bonificación judicial” de forma habitual, periódica e ininterrumpida, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se le reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, el día 20 de agosto de 2020, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución No. DESAJMAR20-414 del 08 de septiembre de 2020, contra esta resolución el apoderado formuló el recurso de apelación sin que a la fecha de presentación de la demanda se haya dado respuesta de fondo al recurso de segundo grado.

Así pues, considera existe una diferencia salarial pendiente de cancelársele desde el momento en que entró a regir el Decreto ya citado, misma que debe ser agregada a su remuneración para efecto de liquidación de sus prestaciones sociales; lo que genera, que los actos administrativos demandados desconozcan sus derechos ciertos e indiscutibles, haciendo necesario declarar su nulidad.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS**

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

-  **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53 y 93 de la Constitución Política.

- ⊕ **DE ORDEN LEGAL:** Artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992; artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, Artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, artículos 137, 148 y 189 de la Ley 1437 de 2011 y Acuerdo 06 de 2012, suscrito entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

#### **1.4. CONCEPTO DE VIOLACION**

Después de realizar un recuento normativo, enriquecido con disposiciones constitucionales y de convenios internacionales ratificados por Colombia, y citar apartes jurisprudenciales del Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional, la parte demandante concluye, que el salario lo constituyen todos los pagos habituales y periódicos recibidos como contraprestación del servicio prestado; que el Gobierno Nacional no se encuentra legitimado en principio para la expedición de normas relativas al régimen salarial, y en caso de ser facultado para el efecto los parámetros para el desarrollo de esta actividad regulatoria deben ser determinados con precisión, advirtiendo que para el caso concreto, no le fue permitido incluir limitantes en la forma de liquidar la bonificación judicial, por lo cual, con la expedición del Decreto 0383 de 2013, transgredió el ordenamiento jurídico.

Resalta que, históricamente es al operador judicial a quien le ha correspondido suplir este tipo de desventajas de tipo económico para el sector obrero, garantizando principios como el de favorabilidad, *indubio pro reo, pro homine*, condición más beneficiosa, irrenunciabilidad y primacía de la realidad sobre las normas, concluyendo que, en el caso concreto se debe hacer un control de convencionalidad que genere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto regresivo que se incluye el Decreto 0383 de 2013.

Trayendo a colación asuntos de similitud fáctica y jurídica, depreca la garantía de su derecho a la igualdad, insistiendo en que, percibe la bonificación judicial de manera habitual y periódica desde su creación y como contraprestación directa de sus servicios, por lo que, debe incluirse como factor salarial, pues de lo contrario, se violentarían disposiciones progresivas en materia laboral.

#### **1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a 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 4<sup>a</sup> 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 y después de acudir al articulado del Decreto 383 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, 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 383 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.

Respecto a la excepción de inconstitucionalidad refiere que la administración únicamente puede apartarse de las normas cuando estas son abiertamente inconstitucionales, situación que en su sentir no ocurre como quiera que los Decretos 383 del 2013, mediante los cuales se creó la bonificación judicial, están vigentes, y en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6 de la Carta Política deben ser acatados y cumplidos, hasta tanto no se anulen o se suspendan por la jurisdicción Contenciosa Administrativa, máxime cuando de su lectura no se genera duda en la interpretación o alcance de los mismos.

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 383 de 2013, por lo que, de accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial establecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, **(III)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(IV)** PRESCRIPCIÓN Y **(V)** LA INNOMINADA.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por el Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales [Creado por el Consejo Superior de la Judicatura a través de Acuerdo PCSJA22-11918 del 22/02/2022] mediante proveído del 26 de agosto de 2022. Posteriormente, mediante auto del 25 de noviembre de 2022, profirió auto de sentencia anticipada en el cual se resolvió la excepciones previa denominada *“Integración de Litisconsorcio Necesario”*, fijó el litigio, se decretaron las pruebas, prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA y corrió traslado a las

partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

## 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTES DEMANDANTE:** Recurre nuevamente a la definición de salario para manifestar que este, no, es más, que todo pago que se devenga de manera habitual y periódica, agrega que en múltiples apartados jurisprudenciales del Consejo de Estado se ha establecido que el listado de factores que comprenden salario, alude a un concepto meramente ilustrativo, lo cual no debe interpretarse como criterio absoluto.

Expone que en el transcurso del proceso se pudo establecer que el pago de la bonificación judicial al demandante es habitual, por lo que en su sentir constituye factor salario y debe ser reconocido como tal; insiste en que cuando la entidad demandada afirma que la bonificación judicial no constituye salario denota una interpretación aislada de los preceptos legales, jurisprudenciales y constitucionales

Advierte que la contradicción de que trata el Decreto 383 del 2013 está alejada de todas las normas laborales consagradas en nuestro ordenamiento jurídico interno y externo ratificado por Colombia, además de los principios que propenden dignificar el trabajador en su rol dentro de una sociedad, por ello, es deber del juez realizar un control de convencionalidad en aras de adoptar una decisión conforme a derecho.

Finalmente, cita múltiples apartados jurisprudenciales con identidad en el problema jurídico *sub examine* y en los cuales se ha accedido a las pretensiones, apartados en virtud de los cuales acude al derecho a la igualdad, para solicitar se acceda a la suplicas de su demanda.

**PARTES DEMANDADA:** Reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, insiste en el precedente constitucional y judicial, así como, en la intención del legislador con la expedición del Decreto 383 del 6 de marzo del 2013, afirma que a la parte demandante no se le han vulnerado los derechos adquiridos. Recalca en la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita no ser condenado en costas en atención a que no actuó de forma temeraria.

Refiere que a la luz de la normatividad existente y por estar en cabeza de la Rama Judicial la ordenación del gasto y la función pagadora, se expedieron los actos administrativos que negaron el reconocimiento y pago de la reliquidación pretendida por la parte actora, señala que, de acuerdo con el precedente constitucional y judicial, así como la filosofía del legislador con la expedición del Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, a la parte demandante no se le ha vulnerado derechos adquiridos, resaltando que, aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular prestaciones e indemnizaciones, ello no impide que el legislador disponga que alguna prestación social o indemnización se liquide sin el monto total del salario del trabajador, lo que permite al legislador determinar que algunas primas no tengan carácter salarial, sin que ello implique lesión a los derechos del trabajador.

Indica que en el presente caso, no le es dable a la Administración acceder a la inaplicación por inconstitucionalidad de los textos demandados, en tanto, ello implicaría modificar el régimen salarial y prestacional de beneficiarios

del Decreto 0383 de 2013, sumado a la inexistencia de vicio de constitucionalidad en la disposición normativa que acusa la parte actora, por resultar ajustado a la Constitución que el Gobierno Nacional establezca que ciertos emolumentos salariales no tengan carácter salarial, por ser válido dentro de la libertad de configuración, y porque, las condiciones en que fue creada la bonificación judicial surgieron a partir del acuerdo colectivo que se hizo con las organizaciones sindicales de la Rama Judicial. Recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita la no imposición de costas al no actuar temerariamente.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

### **3. CONSIDERACIONES**

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO' consistente en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0383 de 2013, para los servidores públicos de la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, es factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales. 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 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 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

2. ¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?
3. ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

#### **3.1. ARGUMENTO CENTRAL**

##### **3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL**

###### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1º DEL DECRETO 0383 DE 2013**

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, expidió el Decreto 0383 de 2013, que en su artículo 1º creó para los servidores de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la**

*Rama Judicial, 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.”*

Consecutivamente, en el artículo 2 del mencionado decreto, consagró:

**“ARTÍCULO 2.** *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.”*

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, 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; así mismo, se advierte del artículo 2º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí establecido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 1º del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia que evidencia la finalidad de la norma.

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos 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 19924, 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 estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia, conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario, para determinar si la bonificación judicial tiene relación con el mismo.

#### **- 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”*, 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 32<sup>a</sup> reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1962 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.”*

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

**“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.” /Negrillas del Despacho/*

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario, así:

**“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 del Despacho/*

Se deduce entonces, que, si un emolumento es percibido por el empleado de manera esporádica, casual o sin periodicidad no constituye salario, por el contrario, si es percibido de forma habitual o periódica, constituye salario, siendo una variable indispensable para su determinación la frecuencia o periodicidad con que se recibe.

Reforzando el argumento, se trae a colación que, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 995/99, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

*“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pagocumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace*

*referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

*“(...) pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. **En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas** por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente (...)” /Negrillas del Despacho/*

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el 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*”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>2</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 (...).”*

Por otra parte, 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, y, al respecto, indicó: “*(...) 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 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, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

#### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturalizando la lógica y el sentido de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, la cual desarrolló o reglamentó con su creación, por lo que, esta limitación no solo infringe el objetivo que ésta le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

#### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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”.*

De forma preliminar resulta pertinente destacar, que al respecto del concepto y alcance de esta figura, la Corte Constitucional, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>1</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

*“ 5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se está frente a alguna de las siguientes circunstancias:*

- (i) ***La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad***, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;
- (ii) *La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexistencia por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*
- (iii) *En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.*

---

<sup>1</sup> Sentencia SU132/13

(iv) *En todo caso, vale la pena aclarar que **el alcance de esta figura es inter-partes** y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.” (Resaltado del Juzgado)*

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

*“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”<sup>2</sup>*

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que 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.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, además, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0383 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Rama Judicial con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: *“...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”*

---

<sup>2</sup> Sentencia T-1015/05

contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, **y cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

En vista de lo anterior, considera este Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión “...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud (...)" contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

#### 4. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 ibidem; se pudo establecer que:

La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:

- ✓ El demandante presentó reclamación administrativa el 20 de agosto del 2020 /Archivo PDF 01 Págs. 30-37 y Archivo PDF 14 Págs. 16-23/, mediante la Resolución No. DESAJMAR20-414 del 08 de septiembre de 2020 /Archivo PDF 01 Págs. 39-42 y Archivo PDF 14 Págs. 25-26/ la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Caldas negó la aludida solicitud, la cual fue aportada y relacionada con el escrito de

demandada.

- ✓ Frente a la misma, el 11 de septiembre de 2020 /Archivo PDF 01 Págs. 46-48/, la parte actora presentó recurso de apelación, mismo q fue concedido, mediante Resolución No DESAJMAR20-431 del 21 de septiembre de 2020, /Archivo PDF 01 Págs. 50-53/frente al cual a la fecha no existe pronunciamiento de fondo por parte de la entidad demandada, lo que configura un acto ficto o presunto.

Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:

- ✓ Constancias de servicios No. 1017 del 15 de agosto de 2018 y 18 de febrero de 2020, en las que indican que el señor **RODRIGO ÁLVAREZ ARAGÓN** identificado con cédula de ciudadanía No. 10.246.830 se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 22 de mayo de 1989 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado. /Archivo PDF 01 Págs. 54-56/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el señor **RODRIGO ÁLVAREZ ARAGÓN**, se ha desempeñado al servicio de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida 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 la demandante ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe **RODRIGO ÁLVAREZ ARAGÓN**, 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 que devenga.

#### **4.1. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas “*DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE*” “*INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO*” “*AUSENCIA DE CAUSA PETENDI*” Y “*LA INNOMINADA*”, 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 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que al demandante no se le ha reconocido la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial

establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, en todo caso, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y, por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: “... *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 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por el demandante a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, el 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **20 de agosto de 2017**, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la No. 1017 del 15 de agosto de 2018 y 18 de febrero de 2020, expedidas por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta el señor **RODRIGO ÁLVAREZ ARAGÓN** a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

#### **4.2 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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>3</sup>: (i) que el término 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 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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 383 de 2013 y se encuentra probado en el expediente que el señor **RODRIGO ÁLVAREZ ARAGÓN**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **20 de agosto de 2020**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde el **20 de agosto de 2017**, en consideración a que, entre la fecha de la solicitud y la fecha en que se hizo exigible el derecho pasaron más de tres años, operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto 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 4<sup>a</sup> de 1992.

---

<sup>3</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.

## 5. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

De igual forma, se ordenará que la demandada pague al demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por el y lo que le 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 la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trato sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la entidad demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## 6. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>4</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “**Y CONSTITUIRÁ ÚNICAMENTE FACTOR SALARIAL PARA LA BASE DE COTIZACIÓN AL SISTEMA**

<sup>4</sup> “**Artículo 365.-** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

**8.** Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”

*GENERAL DE PENSIONES Y AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD”* contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas “*DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE*”, “*INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO*”, “*AUSENCIA DE CAUSA PETENDI*” Y “*LA INNOMINADA*”, propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en las consideraciones de esta sentencia.

**TERCERO: DECLARAR PROBADA** la excepción denominada, “*PRESCRIPCIÓN*”, propuesta por la entidad accionada, por las razones expuestas en las consideraciones de esta sentencia.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** de la **Resolución No. DESAJMAR20-414 del 08 de septiembre de 2020**, proferida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Manizales Caldas, mediante la cual negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial al demandante, así como, 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 la aludida Resolución.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales del señor **RODRIGO ÁLVAREZ ARAGÓN** identificado con cédula de ciudadanía No. **10.246.830**, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo al cargo desempeñado, a partir del **20 de agosto de 2017**, por la ocurrencia de la prescripción trienal.

De la misma forma, 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 **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, 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 demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del artículo 192 citado.

**SÉPTIMO:** A las sumas que resulten a favor del demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

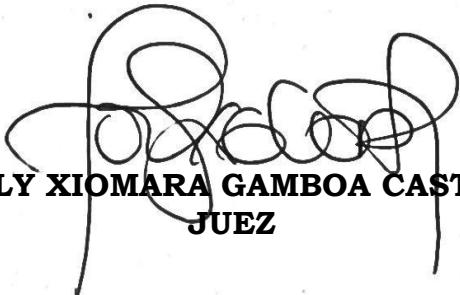
**OCTAVO:** Sin condena en costas.

**NOVENO:** En firme esta sentencia, **DEVUELVASE** el expediente al Juzgado

de origen, para que se sirva **LIQUIDAR** los gastos del proceso, **DEVOLVER** los remanentes si los hubiere y **ARCHIVAR** el expediente dejando la respectiva constancia secretarial.

**DÉCIMO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
**JUEZ**

**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
**No. 051 DEL 01 DE AGOSTO DEL 2023**



**VALERIA CAÑAS CARDONA**  
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Treinta y uno (31) de julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No. 202 - 2023  
RADICADO 17-001-33-39-003-**2020-00080-00**  
MEDIO DE CONTROL Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
DEMANDANTE **Jesús Alberto López Galvis**  
DEMANDADO Nación – Dirección Ejecutiva de Administración  
Judicial – Rama Judicial

**A.I. 1477**

**CONTROL DE LEGALIDAD**

En virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho advierte que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante que se inaplique por inconstitucional 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 0383 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR19-718 del 9 de mayo del 2019, a través de la cual el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Manizales Caldas negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, así como, la nulidad del 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, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el 1º de enero del 2013 a la fecha de presentación de la demanda y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a

las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, solicita que los dineros que se paguen al demandante sean debidamente indexados, se reconozca y pague los que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas. Adicionalmente pide condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

### **1.2. HECHOS**

Relata el demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 1º de junio del 2005, ocupando en la actualidad el cargo de OFICIAL MAYOR en el Juzgado Primero Penal del Circuito de la ciudad de Manizales, que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, mediante el cual creó la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo a criterios de equidad.

Afirma, que los parámetros señalados al Gobierno Nacional fueron desconocidos, en tanto, se estableció en el artículo 1º del Decreto 383 del 06 de marzo de 2013, que la bonificación judicial constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, desconociendo con esto el criterio de equidad mencionado.

Expone que, desde el 1º de enero del 2013, recibe la “bonificación judicial” de forma habitual, periódica e ininterrumpida, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se le reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, el día 26 de abril del 2019, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución No. DESAJMAR19-718 del 9 de mayo del 2019.

En razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma recurso de apelación, mismo que fue concedido a través de la resolución DESAJMAR19-824 del 10 de junio del 2019, advierte que han transcurrido más de 20 meses desde la presentación del recurso, sin que la entidad demandada se haya pronunciado frente al recurso de apelación dando paso a la configuración de un acto ficto o presunto.

Finalmente, afirma que existe una diferencia salarial pendiente de cancelársele desde el momento en que entró a regir el Decreto ya citado, misma que debe ser considerada para efectos de la liquidación de sus prestaciones sociales; lo que genera, que los actos administrativos demandados desconozcan derechos ciertos e indiscutibles, haciendo necesario declarar su nulidad.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS**

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

- ⊕ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53 y 93 de la Constitución Política.
- ⊕ **DE ORDEN LEGAL:** Artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992; artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, Artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, artículos 137, 148 y 189 de la Ley 1437 de 2011 y Acuerdo 06 de 2012, suscrito entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

#### **1.4. CONCEPTO DE VIOLACION**

Después de realizar un recuento normativo y jurisprudencial, la parte demandante afirma, que el salario lo constituyen todos los pagos habituales y periódicos recibidos como contraprestación del servicio prestado; que el Gobierno Nacional no se encuentra legitimado en principio para la expedición de normas relativas al régimen salarial, y en caso de ser facultado para el efecto los parámetros para el desarrollo de esta actividad regulatoria deben ser determinados con precisión, advirtiendo que para el caso concreto, no le fue permitido incluir limitantes en la forma de liquidar la bonificación judicial, por lo cual, con la expedición del Decreto 0383 de 2013, transgredió el ordenamiento jurídico.

Resalta que, históricamente es al operador judicial a quien le ha correspondido suplir este tipo de desventajas de tipo económico para el sector obrero, garantizando principios como el de favorabilidad, *indubio pro reo, pro homine*, condición más beneficiosa, irrenunciabilidad y primacía de la realidad sobre las normas, concluyendo que, en el caso concreto se debe hacer un control de convencionalidad que genere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto regresivo que se incluye el Decreto 0383 de 2013.

Seguidamente, trae a colación asuntos de similitud fáctica y jurídica al caso *sub examine* en los cuales se ha accedido a las pretensiones de la demanda para hacer énfasis en el derecho a la igualdad, insistiendo en que, percibe la bonificación judicial de manera habitual y periódica desde su creación y como contraprestación directa de sus servicios, por lo que, debe incluirse como factor salarial, pues de lo contrario, se violentarían disposiciones progresivas en materia laboral.

#### **1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse a los hechos y oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos 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 y después de acudir al articulado del Decreto 383 y 384 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de

cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, 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 383 de 2013, aduce que la expresión contentiva en ese 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.

Respecto a la excepción de inconstitucionalidad refiere que la administración únicamente puede apartarse de las normas cuando estas son abiertamente inconstitucionales, situación que en su sentir no ocurre como quiera que los Decretos 383 y 384 del 2013, mediante los cuales se creó la bonificación judicial, están vigentes, y en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6 de la Carta Política deben ser acatados y cumplidos, hasta tanto no se anulen o se suspendan por la jurisdicción Contenciosa Administrativa, máxime cuando de su lectura no se genera duda en la interpretación o alcance de los mismos.

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 383 de 2013, por lo que, de accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial establecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Tercero Administrativo del circuito de Manizales, admitió la demanda mediante auto del 10 de octubre del 2022, en virtud del Acuerdo PCSJA22-12034 del 17 de enero de 2023 esta célula judicial corrió traslado a las partes de las excepciones formuladas por la entidad demandada, posteriormente, con providencia del 7 de julio del 2023, avocó el conocimiento del asunto, resolvió la excepción denominada “INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO”, fijó el litigio, decretó las pruebas, y prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos

de conclusión y el concepto, respectivamente.

## 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTES DEMANDANTE:** Recurre nuevamente a la definición de salario para manifestar que este no, es más, que todo pago que se devengue de manera habitual y periódica, agrega que en múltiples apartados jurisprudenciales del Consejo de Estado se ha establecido que el listado de factores que comprenden salario, alude a un concepto meramente ilustrativo, lo cual no debe interpretarse como criterio absoluto.

Expone que en el transcurso del proceso se pudo establecer que el pago de la bonificación judicial al demandante es habitual, por lo que en su sentir constituye factor salario y debe ser reconocido como tal; insiste en que cuando la entidad demandada afirma que la bonificación judicial no constituye salario denota una interpretación aislada de los preceptos legales, jurisprudenciales y constitucionales

Advierte que la contradicción de que trata el Decreto 383 del 2013 está alejada de todas las normas laborales consagradas en nuestro ordenamiento jurídico interno y externo ratificado por Colombia, además de los principios que propenden dignificar el trabajador en su rol dentro de una sociedad, por ello, es deber del juez realizar un control de convencionalidad en aras de adoptar una decisión conforme a derecho.

Finalmente, cita múltiples apartados jurisprudenciales con identidad en el problema jurídico *sub examine* y en los cuales se ha accedido a las pretensiones, apartados en virtud de los cuales acude al derecho a la igualdad, para solicitar se acceda a la suplicas de su demanda.

**PARTES DEMANDADA:** Acude a idénticos argumentos expuestos en la contestación de la demanda, recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita la no imposición de costas al no actuar temerariamente.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

## 3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO' consistente en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0383 de 2013, para los servidores públicos de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, es factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales. 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 asociados:

- ⊕ ¿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 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

- ⊕ ¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

En caso afirmativo,

- ⊕ ¿Deben reliquidarse la totalidad de los factores salariales y prestacionales que devenga el demandante?
- ⊕ ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

### **3.1. ARGUMENTO CENTRAL**

#### **3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL**

##### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1º DEL DECRETO 0383 DE 2013**

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, expidió el Decreto 0383 de 2013, que en su artículo 1º creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y 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.”**

Consecutivamente, en el artículo 3 del mencionado decreto, consagró:

**“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.”**

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, 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; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí establecido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 2º del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia

que evidencia la finalidad de la norma.

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos 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 4<sup>a</sup> de 19924, 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 4<sup>a</sup> 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 estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia, conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario, para determinar si la bonificación judicial tiene relación con el mismo.

#### **- 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*”, 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 32<sup>a</sup> reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1962 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.”*

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

**“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.”* /Negrillas del Despacho/

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario, así:

**“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 del Despacho/*

Se deduce entonces, que, si un emolumento es percibido por el empleado de manera esporádica, casual o sin periodicidad no constituye salario, por el contrario, si es percibido de forma habitual o periódica, constituye salario, siendo una variable indispensable para su determinación la frecuencia o periodicidad con que se recibe.

Reforzando el argumento, se trae a colación que, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 995/99, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

*“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

*“(...) pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente (...)”*

*/Negrillas del Despacho/*

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el 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*”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia2 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 (...).”*

Por otra parte, 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, y, al respecto, indicó: “*(...) 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 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, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al

Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturizando la lógica y el sentido de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, la cual desarrolló o reglamentó con su creación, por lo que, esta limitación no solo infringe el objetivo que ésta le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

#### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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”.*

De forma preliminar resulta pertinente destacar, que al respecto del concepto y alcance de esta figura, la Corte Constitucional, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>1</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

*“5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se está frente a alguna de las siguientes circunstancias:*

- (i) ***La norma es contraria a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su***

---

<sup>1</sup> Sentencia SU132/13

**constitucionalidad**, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;

- (ii) *La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*
- (iii) *En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.*
- (iv) *En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.” (Resaltado del Juzgado)*

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

*“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”<sup>2</sup>*

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que 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

---

<sup>2</sup> Sentencia T-1015/05

cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, además, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0383 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Rama Judicial con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: *“...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”* contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, **y cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

En vista de lo anterior, considera este Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión *“...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema*

*General de la Seguridad Social en Salud (...)" contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.*

### **3.1.2.CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 ibidem; se pudo establecer que:

- ✓ La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
  - El demandante presentó reclamación administrativa el 26 de abril del 2019 /Archivo PDF 01 Págs. 24-32 y Archivo PDF 07 Págs. 18-23/, mediante la Resolución No. DESAJMAR19-718 del 9 de mayo del 2019 /Archivo PDF 01 Págs. 34-35 y Archivo PDF 07 Págs. 14-15/ la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Caldas negó la aludida solicitud, la cual fue aportada y relacionada con el escrito de demanda.
  - Frente a la misma, el 30 de mayo del 2019 /Archivo PDF 01 Págs. 36-39/, la parte actora presentó recurso de apelación, el cual fue concedido mediante la resolución DESAJMAR19-824 del 10 de junio del 2019 /Archivo PDF 01 Págs. 40-41 y Archivo PDF 07 Págs. 16-17/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al referido recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.
- ✓ Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:
  - Constancia No. 0437 del 7 de mayo del 2019 /Archivo PDF 01 Págs. 42-52/, en la que indica que el señor JESÚS ALBERTO LÓPEZ GALVIS identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.958.503, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde 1 de junio del 2005 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el señor JESÚS ALBERTO LÓPEZ GALVIS, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida 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 ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto

383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe JESÚS ALBERTO LÓPEZ GALVIS, 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 que devenga.

### **3.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** PRESCRIPCIÓN Y **(IV)** LA INNOMINADA, 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 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que al demandante no se le ha reconocido la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y, por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: “... *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 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por

el demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **26 de abril del 2016**, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 0437 del 7 de mayo del 2019 expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta el señor **JESÚS ALBERTO LÓPEZ GALVIS** a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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>3</sup>: (i) que el término 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 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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

---

<sup>3</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.

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 383 de 2013, se encuentra probado en el expediente que el señor **JESÚS ALBERTO LÓPEZ GALVIS**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **26 de abril del 2019**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **26 de abril del 2016**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1º de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto 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.

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

De igual forma, se ordenará que la demandada pague al demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por él y lo que le 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:

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trato sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la entidad demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## 5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>4</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE, **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, Y **(III)** LA INNOMINADA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN”, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** de la **Resolución No. DESAJMAR19-718 del 9 de mayo del 2019**, mediante la cual negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales del señor JESÚS ALBERTO LÓPEZ GALVIS, así como, **del acto ficto o presunto** configurado por el silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto contra la misma el día 30 de mayo del 2019, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales del señor **JESÚS ALBERTO LÓPEZ GALVIS** identificado con la cédula de ciudadanía No. **15.958.503**, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial,

<sup>4</sup> “*Artículo 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*

atendiendo el cargo desempeñado, a partir del 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **26 de abril del 2016**, por haber operado la prescripción trienal.

De la misma forma, 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 **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devenga 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 demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del artículo 192 citado.

**SÉPTIMO:** A las sumas que resulten a favor de la demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

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

**DÉCIMO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
**JUEZ**

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

#### NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023**



**VALERIA CAÑAS CARDONA**  
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Treinta y uno (31) de julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No. 203 - 2023  
RADICADO 17-001-33-39-003-**2020-00091**-00  
MEDIO DE CONTROL Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
DEMANDANTE **LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ**  
DEMANDADO Nación – Dirección Ejecutiva de Administración  
Judicial – Rama Judicial

**A.I. 1478**

**CONTROL DE LEGALIDAD**

En virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho advierte que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante que se inaplique por inconstitucional 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 0383 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución DESAJMZR16-1198 del 5 de julio del 2016, a través de la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, así como, la nulidad del 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, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el 1º de enero del 2013 a la fecha de presentación de la demanda y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a

las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, solicita que los dineros que se paguen a la demandante sean debidamente indexados, se reconozca y pague los que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas. Adicionalmente pide condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

## **1.2. HECHOS**

Relata la demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 22 de abril de 2008, ocupando en la actualidad el cargo de JUEZ en el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de La Dorada, que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, mediante el cual creó la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo a criterios de equidad.

Afirma, que los parámetros señalados al Gobierno Nacional fueron desconocidos, en tanto, se estableció en el artículo 1º del Decreto 383 del 06 de marzo de 2013, que la bonificación judicial constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, desconociendo con esto el criterio de equidad mencionado.

Expone que, desde el 1º de enero del 2013, recibe la “bonificación judicial” de forma habitual, periódica e ininterrumpida, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se le reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, el día 14 de junio de 2016, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución No. DESAJMZR16-1198 del 5 de julio del 2016.

En razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma recurso de apelación, mismo que fue concedido a través de la resolución DESAJMZR16-2 del 25 de agosto del 2016, advierte que han transcurrido más de 40 meses desde la presentación del recurso, sin que la entidad demandada se haya pronunciado frente al recurso de apelación dando paso a la configuración de un acto ficto o presunto.

Finalmente, afirma que existe una diferencia salarial pendiente de cancelársele desde el momento en que entró a regir el Decreto ya citado, misma que debe ser considerada para efectos de la liquidación de sus prestaciones sociales; lo que genera, que los actos administrativos demandados desconozcan derechos ciertos e indiscutibles, haciendo necesario declarar su nulidad.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS**

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

- ⊕ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53 y 93 de la Constitución Política.
- ⊕ **DE ORDEN LEGAL:** Artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992; artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, Artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, artículos 137, 148 y 189 de la Ley 1437 de 2011 y Acuerdo 06 de 2012, suscrito entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

### **1.4. CONCEPTO DE VIOLACION**

Después de realizar un recuento normativo y jurisprudencial, la parte demandante afirma, que el salario lo constituyen todos los pagos habituales y periódicos recibidos como contraprestación del servicio prestado; que el Gobierno Nacional no se encuentra legitimado en principio para la expedición de normas relativas al régimen salarial, y en caso de ser facultado para el efecto los parámetros para el desarrollo de esta actividad regulatoria deben ser determinados con precisión, advirtiendo que para el caso concreto, no le fue permitido incluir limitantes en la forma de liquidar la bonificación judicial, por lo cual, con la expedición del Decreto 0383 de 2013, transgredió el ordenamiento jurídico.

Resalta que, históricamente es al operador judicial a quien le ha correspondido suplir este tipo de desventajas de tipo económico para el sector obrero, garantizando principios como el de favorabilidad, *indubio pro reo, pro homine*, condición más beneficiosa, irrenunciabilidad y primacía de la realidad sobre las normas, concluyendo que, en el caso concreto se debe hacer un control de convencionalidad que genere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto regresivo que se incluye el Decreto 0383 de 2013.

Seguidamente, trae a colación asuntos de similitud fáctica y jurídica al caso *sub examine* en los cuales se ha accedido a las pretensiones de la demanda para hacer énfasis en el derecho a la igualdad, insistiendo en que, percibe la bonificación judicial de manera habitual y periódica desde su creación y como contraprestación directa de sus servicios, por lo que, debe incluirse como factor salarial, pues de lo contrario, se violentarían disposiciones progresivas en materia laboral.

### **1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse a los hechos y oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos 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 y después de acudir al articulado del Decreto 383 y 384 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial

constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, 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 383 de 2013, aduce que la expresión contentiva en ese 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.

Respecto a la excepción de inconstitucionalidad refiere que la administración únicamente puede apartarse de las normas cuando estas son abiertamente inconstitucionales, situación que en su sentir no ocurre como quiera que los Decretos 383 y 384 del 2013, mediante los cuales se creó la bonificación judicial, están vigentes, y en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6 de la Carta Política deben ser acatados y cumplidos, hasta tanto no se anulen o se suspendan por la jurisdicción Contenciosa Administrativa, máxime cuando de su lectura no se genera duda en la interpretación o alcance de los mismos.

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 383 de 2013, por lo que de accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial establecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, admitió la demanda mediante auto del 10 de octubre del 2022, en virtud del Acuerdo PCSJA22-12034 del 17 de enero de 2023 esta célula judicial corrió traslado a las partes de las excepciones formuladas por la entidad demandada, posteriormente, con providencia del 7 de julio del 2023, avocó el conocimiento del asunto, resolvió la excepción denominada “INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO”, fijó el litigio, decretó las pruebas, y prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, se corrió traslado a las

partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

## 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTES DEMANDANTE:** Recurre nuevamente a la definición de salario para manifestar que este no, es más, que todo pago que se devenga de manera habitual y periódica, agrega que en múltiples apartados jurisprudenciales del Consejo de Estado se ha establecido que el listado de factores que comprenden salario, alude a un concepto meramente ilustrativo, lo cual no debe interpretarse como criterio absoluto.

Expone que en el transcurso del proceso se pudo establecer que el pago de la bonificación judicial a la demandante es habitual, por lo que en su sentir constituye factor salario y debe ser reconocido como tal; insiste en que cuando la entidad demandada afirma que la bonificación judicial no constituye salario denota una interpretación aislada de los preceptos legales, jurisprudenciales y constitucionales

Advierte que la contradicción de que trata el Decreto 383 del 2013 está alejada de todas las normas laborales consagradas en nuestro ordenamiento jurídico interno y externo ratificado por Colombia, además de los principios que propenden dignificar el trabajador en su rol dentro de una sociedad, por ello, es deber del juez realizar un control de convencionalidad en aras de adoptar una decisión conforme a derecho.

Finalmente, cita múltiples apartados jurisprudenciales con identidad en el problema jurídico *sub examine* y en los cuales se ha accedido a las pretensiones, apartados en virtud de los cuales acude al derecho a la igualdad, para solicitar se acceda a la suplicas de su demanda.

**PARTES DEMANDADA:** Acude a idénticos argumentos expuestos en la contestación de la demanda, recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita la no imposición de costas al no actuar temerariamente.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

## 3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO' consistente en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0383 de 2013, para los servidores públicos de la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, es factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales. 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 asociados:

- ⊕ ¿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 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

- ⊕ ¿Tiene derecho la demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

En caso afirmativo,

- ⊕ ¿Deben reliquidarse la totalidad de los factores salariales y prestacionales que devenga la demandante?
- ⊕ ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

### 3.1. ARGUMENTO CENTRAL

#### 3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

##### - DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1º DEL DECRETO 0383 DE 2013

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, expidió el Decreto 0383 de 2013, que en su artículo 1º creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1.** Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y 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.”

Consecutivamente, en el artículo 3 del mencionado decreto, consagró:

**“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.”

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, 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; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí establecido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 2º del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la

diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia que evidencia la finalidad de la norma.

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos 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 4<sup>a</sup> de 19924, 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 4<sup>a</sup> 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 estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia, conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario, para determinar si la bonificación judicial tiene relación con el mismo.

#### **- 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*”, 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 32<sup>a</sup> reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1962 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.”*

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

**“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.” /Negrillas del Despacho/*

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario, así:

**“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 del Despacho/*

Se deduce entonces, que, si un emolumento es percibido por el empleado de manera esporádica, casual o sin periodicidad no constituye salario, por el contrario, si es percibido de forma habitual o periódica, constituye salario, siendo una variable indispensable para su determinación la frecuencia o periodicidad con que se recibe.

Reforzando el argumento, se trae a colación que, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 995/99, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

*“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pagocumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

*“(...) pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente (...)”* /Negrillas del Despacho/

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el 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*”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>2</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 (...).”*

Por otra parte, 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, y, al respecto, indicó: “(...) 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 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, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturalizando la lógica y el sentido de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, la cual desarrolló o reglamentó con su creación, por lo que, esta limitación no solo infringe el objetivo que ésta le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

#### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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 4<sup>o</sup> 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”.*

De forma preliminar resulta pertinente destacar, que al respecto del concepto y alcance de esta figura, la Corte Constitucional, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>1</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

*“5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se esté frente a alguna de las siguientes circunstancias:*

(i) ***La norma es contraria a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad***, toda vez que “de ya existir un

---

<sup>1</sup> Sentencia SU132/13

*pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;*

- (ii) *La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*
- (iii) *En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.*
- (iv) *En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.” (Resaltado del Juzgado)*

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

*“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”<sup>2</sup>*

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que 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

---

<sup>2</sup> Sentencia T-1015/05

que se alega.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, además, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0383 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Rama Judicial con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: *“...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”* contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término **“remuneración”** comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, **y cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

En vista de lo anterior, considera este Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión *“...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud (...”* contenida en el artículo 1º del

Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

### **3.1.2.CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 ibidem; se pudo establecer que:

- ✓ La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
  - La demandante presentó reclamación administrativa el 14 de junio de 2016 /Archivo PDF 01 Págs. 24-29 y Archivo PDF 07 Págs. 18-23/, mediante la Resolución No. DESAJMZR16-1198 del 5 de julio del 2016 /Archivo PDF 01 Págs. 30-31 y Archivo PDF 07 Págs. 14-15/ la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Caldas negó la aludida solicitud, la cual fue aportada y relacionada con el escrito de demanda.
  - Frente a la misma, el 2 de agosto del 2016 /Archivo PDF 01 Págs. 32-34/, la parte actora presentó recurso de apelación, el cual fue concedido mediante la Resolución DESAJMZM16-2 del 25 de agosto del 2016 /Archivo PDF 01 Págs. 35-36 y Archivo PDF 07 Págs. 12-13/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al referido recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.
- ✓ Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:
  - Constancia No. 1116 del 28 de octubre del 2019 /Archivo PDF 01 Págs. 37-48/, en la que indica que la señora LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 24.331.405, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde 22 de abril de 2008 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida 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 la demandante ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe la señora LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ, 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 que devenga.

### **3.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI Y **(III)** LA INNOMINADA, 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 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a la demandante no se le ha reconocido la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: *“... 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 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por la demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **14 de junio de**

**2013**, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 1116 del 28 de octubre del 2019 expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta la señora **LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ** a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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>3</sup>: (i) que el término 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 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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

---

<sup>3</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.

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 383 de 2013, se encuentra probado en el expediente que la señora **LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **14 de junio de 2016**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **14 de junio de 2013**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1º de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto 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.

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

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a la demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ella y lo que le 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:

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trato sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la entidad demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## 5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>4</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE, **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI y **(III)** LA INNOMINADA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN”, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** de la **Resolución No. DESAJMZR16-1198 del 5 de julio del 2016**, mediante la cual negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales de la señora LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ, así como, **del acto ficto o presunto** configurado por el silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto contra la misma el día 2 de agosto del 2016, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ** identificada con cédula de ciudadanía No. **24.331.405**, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como

<sup>4</sup> “**Artículo 365.-** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”

factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, a partir del 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **14 de junio de 2013**, por haber operado la prescripción trienal.

De la misma forma, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por la demandante, mientras se desempeñe como empleada de la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devenga 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 demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del artículo 192 citado.

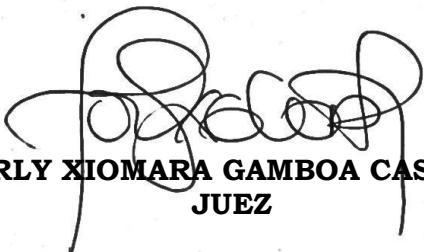
**SÉPTIMO:** A las sumas que resulten a favor de la demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

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

**DECIMO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



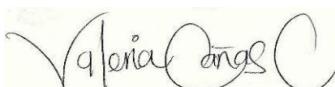
**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
JUEZ

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023**



**VALERIA CAÑAS CARDONA**  
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Treinta y uno (31) de julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	204 - 2023
RADICADO	17-001-33-39-003- <b>2020-00180-00</b>
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	<b>Nora Estela Ramírez Ortiz</b>
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

**A.I. 1479**

**CONTROL DE LEGALIDAD**

En virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho advierte que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante que se inaplique por inconstitucional 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 0383 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR18-2101 del 12 de diciembre del 2018 a través de la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, así como, la nulidad del 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, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el 1º de enero del 2013 hasta el 30 de junio del 2015, fecha de desvinculación con la entidad demandada, con incidencia en las

primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, solicita que los dineros que se paguen al demandante sean debidamente indexados, se reconozca y pague los que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas. Adicionalmente pide condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

## **1.2. HECHOS**

Relata la demandante, que se desempeñó al servicio de la Rama Judicial desde 1º de enero de 1990 hasta el 30 de junio del 2015, ocupando el cargo de SECRETARIA en el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Pensilvania, que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, mediante el cual creó la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo a criterios de equidad.

Afirma, que los parámetros señalados al Gobierno Nacional fueron desconocidos, en tanto, se estableció en el artículo 1º del Decreto 383 del 06 de marzo de 2013, que la bonificación judicial constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, desconociendo con esto el criterio de equidad mencionado.

Expone, que desde el 1º de enero del 2013 recibe la “bonificación judicial” de forma habitual, periódica e ininterrumpida, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineeficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se le reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, el día 4 de diciembre del 2018, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución No. DESAJMAR18-2101 del 12 de diciembre del 2018.

En razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma recurso de apelación, mismo que fue concedido a través de la resolución DESAJMAR19-94 del 11 de febrero del 2019, advierte que han transcurrido más de 15 meses desde la presentación del recurso, sin que la entidad demandada se haya pronunciado frente al recurso de apelación dando paso a la configuración de un acto ficto o presunto.

Finalmente, afirma que existe una diferencia salarial pendiente de cancelársele desde el momento en que entró a regir el Decreto ya citado, misma que debe ser considerada para efectos de la liquidación de sus prestaciones sociales; lo que genera, que los actos administrativos demandados desconozcan derechos ciertos e indiscutibles, haciendo necesario declarar su nulidad.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS**

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

- ⊕ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53 y 93 de la Constitución Política.
- ⊕ **DE ORDEN LEGAL:** Artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992; artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, Artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, artículos 137, 148 y 189 de la Ley 1437 de 2011 y Acuerdo 06 de 2012, suscrito entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

### **1.4. CONCEPTO DE VIOLACION**

Después de realizar un recuento normativo y jurisprudencial, la parte demandante afirma, que el salario lo constituyen todos los pagos habituales y periódicos recibidos como contraprestación del servicio prestado; que el Gobierno Nacional no se encuentra legitimado en principio para la expedición de normas relativas al régimen salarial, y en caso de ser facultado para el efecto los parámetros para el desarrollo de esta actividad regulatoria deben ser determinados con precisión, advirtiendo que para el caso concreto, no le fue permitido incluir limitantes en la forma de liquidar la bonificación judicial, por lo cual, con la expedición del Decreto 0383 de 2013, transgredió el ordenamiento jurídico.

Resalta que, históricamente es al operador judicial a quien le ha correspondido suplir este tipo de desventajas de tipo económico para el sector obrero, garantizando principios como el de favorabilidad, *indubio pro reo, pro homine*, condición más beneficiosa, irrenunciabilidad y primacía de la realidad sobre las normas, concluyendo que, en el caso concreto se debe hacer un control de convencionalidad que genere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto regresivo que se incluye el Decreto 0383 de 2013.

Seguidamente, trae a colación asuntos de similitud fáctica y jurídica al caso *sub examine* en los cuales se ha accedido a las pretensiones de la demanda para hacer énfasis en el derecho a la igualdad, insistiendo en que, percibe la bonificación judicial de manera habitual y periódica desde su creación y como contraprestación directa de sus servicios, por lo que, debe incluirse como factor salarial, pues de lo contrario, se violentarían disposiciones progresivas en materia laboral.

### **1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse a los hechos y oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos 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 y después de acudir al articulado del Decreto 383 y 384 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, 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 383 de 2013, aduce que la expresión contentiva en ese 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.

Respecto a la excepción de inconstitucionalidad refiere que la administración únicamente puede apartarse de las normas cuando estas son abiertamente inconstitucionales, situación que en su sentir no ocurre como quiera que los Decretos 383 y 384 del 2013, mediante los cuales se creó la bonificación judicial, están vigentes, y en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6 de la Carta Política deben ser acatados y cumplidos, hasta tanto no se anulen o se suspendan por la jurisdicción Contenciosa Administrativa, máxime cuando de su lectura no se genera duda en la interpretación o alcance de los mismos.

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 383 de 2013, por lo que de accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial establecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, admitió la demanda mediante auto del 10 de octubre del 2022, en virtud del Acuerdo PCSJA22-12034 del 17 de enero de 2023 esta célula judicial corrió traslado a las partes de las excepciones formuladas por la entidad demandada, posteriormente, con providencia del 7 de julio del 2023, avocó el conocimiento del asunto, resolvió la excepción denominada “INTEGRACIÓN DE

LITISCONSORCIO NECESARIO”, fijó el litigio, decretó las pruebas, y prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

## 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTES DEMANDANTE:** Recurre nuevamente a la definición de salario para manifestar que este no, es más, que todo pago que se devenga de manera habitual y periódica, agrega que en múltiples apartados jurisprudenciales del Consejo de Estado se ha establecido que el listado de factores que comprenden salario, alude a un concepto meramente ilustrativo, lo cual no debe interpretarse como criterio absoluto.

Expone que en el transcurso del proceso se pudo establecer que el pago de la bonificación judicial al demandante es habitual, por lo que en su sentir constituye factor salario y debe ser reconocido como tal; insiste en que cuando la entidad demandada afirma que la bonificación judicial no constituye salario denota una interpretación aislada de los preceptos legales, jurisprudenciales y constitucionales

Advierte que la contradicción de que trata el Decreto 383 del 2013 está alejada de todas las normas laborales consagradas en nuestro ordenamiento jurídico interno y externo ratificado por Colombia, además de los principios que propenden dignificar el trabajador en su rol dentro de una sociedad, por ello, es deber del juez realizar un control de convencionalidad en aras de adoptar una decisión conforme a derecho.

Finalmente, cita múltiples apartados jurisprudenciales con identidad en el problema jurídico *sub examine* y en los cuales se ha accedido a las pretensiones, apartados en virtud de los cuales acude al derecho a la igualdad, para solicitar se acceda a la suplicas de su demanda.

**PARTES DEMANDADA:** Acude a idénticos argumentos expuestos en la contestación de la demanda, recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita la no imposición de costas al no actuar temerariamente.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

## 3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la ‘FIJACIÓN DEL LITIGIO’ consistente en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0383 de 2013, para los servidores públicos de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, es factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales. 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 asociados:

- ⊕ ¿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 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

- ⊕ ¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

En caso afirmativo,

- ⊕ Deben reliquidarse la totalidad de los factores salariales y prestacionales que devenga el demandante?
- ⊕ Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

### **3.1. ARGUMENTO CENTRAL**

#### **3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL**

##### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1º DEL DECRETO 0383 DE 2013**

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, expidió el Decreto 0383 de 2013, que en su artículo 1º creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1.** Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y 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.”

Consecutivamente, en el artículo 3 del mencionado decreto, consagró:

**“ARTÍCULO 3.** Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional establecido 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.”

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, 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; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí establecido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 2º del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y

se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia que evidencia la finalidad de la norma.

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos 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 4<sup>a</sup> de 19924, 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 4<sup>a</sup> 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 estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia, conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario, para determinar si la bonificación judicial tiene relación con el mismo.

#### **- 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*”, 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 32<sup>a</sup> reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1962 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.”*

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

*“**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.” /Negrillas del Despacho/*

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario, así:

*“**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 del Despacho/

Se deduce entonces, que, si un emolumento es percibido por el empleado de manera esporádica, casual o sin periodicidad no constituye salario, por el contrario, si es percibido de forma habitual o periódica, constituye salario, siendo una variable indispensable para su determinación la frecuencia o periodicidad con que se recibe.

Reforzando el argumento, se trae a colación que, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 995/99, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

*“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pagocumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

*“(...) pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente (...)”* /Negrillas del Despacho/

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el 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*”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia2 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 (...).”*

Por otra parte, 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, y, al respecto, indicó: “*(...) 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 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, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al

Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturizando la lógica y el sentido de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, la cual desarrolló o reglamentó con su creación, por lo que, esta limitación no solo infringe el objetivo que ésta le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

#### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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”.*

De forma preliminar resulta pertinente destacar, que al respecto del concepto y alcance de esta figura, la Corte Constitucional, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>1</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

*“5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se esté frente a alguna de las siguientes circunstancias:*

- (i) La norma es contraria a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su*

---

<sup>1</sup> Sentencia SU132/13

**constitucionalidad**, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;

- (ii) *La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*
- (iii) *En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.*
- (iv) *En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.” (Resaltado del Juzgado)*

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”<sup>2</sup>

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que 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

---

<sup>2</sup> Sentencia T-1015/05

que se alega.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, además, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0383 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Rama Judicial con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: *“...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”* contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término **“remuneración”** comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, **y cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

En vista de lo anterior, considera este Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión *“...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud (...”* contenida en el artículo 1º del

Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

### **3.1.2.CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 ibidem; se pudo establecer que:

- ✓ La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
  - La demandante presentó reclamación administrativa el 4 de diciembre del 2018 /Archivo PDF 04 Págs. 1-6/, mediante la Resolución No. DESAJMAR18-2101 del 12 de diciembre del 2018 /Archivo PDF 04 Págs. 8-9/, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Caldas negó la aludida solicitud, la cual fue aportada y relacionada con el escrito de demanda.
  - Frente a la misma, el 21 de enero del 2019 /Archivo PDF 04 Págs. 10-12/, la parte actora presentó recurso de apelación, el cual fue concedido mediante la resolución DESAJMAR19-94 del 11 de febrero del 2019 /Archivo PDF 04 Págs. 13-14/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al referido recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.
- ✓ Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:
  - Constancia No. 1837 del 6 de diciembre del 2018 /Archivo PDF 04 Págs. 15-20/, en la que indica que la señora NORA ESTELA RAMÍREZ ORTIZ identificada con cédula de ciudadanía No. 29.532.070, se desempeñó al servicio de la Rama Judicial desde 1º de enero de 1990 hasta el 30 de junio del 2015, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora NORA ESTELA RAMÍREZ ORTIZ, se desempeñó al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida 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 la demandante devengó desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibió NORA ESTELA RAMÍREZ ORTIZ, 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 que devenga.

### **3.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** LA INNOMINADA, 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 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a la demandante no se le reconoció la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: *“... 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 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por la demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 1837 del 6 de diciembre del 2018 expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que la señora **NORA ESTELA RAMÍREZ ORTIZ** prestó a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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>3</sup>: (i) que el término 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 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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 383 de 2013 y se encuentra probado en el expediente que la señora **NORA ESTELA RAMÍREZ ORTIZ** acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la

---

<sup>3</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.

bonificación judicial ante la entidad accionada el día **4 de diciembre del 2018, habiéndose desvinculado de la entidad demandada el día 30 de junio del 2015**, en este orden de ideas entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial pasaron más de tres años, operando así el fenómeno de la prescripción trienal, veamos: la reclamación administrativa se radicó el 4 de diciembre del 2018, la prescripción trienal operó a partir del 4 de diciembre del 2015, fecha en la cual la parte actora ya se encontraba desvinculada de la entidad, pues se insiste, la demandante culminó su vínculo laboral el día 30 de junio del 2015, causando así la prescripción de todos sus derechos prestacionales.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto 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 4<sup>a</sup> de 1992.

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

A las sumas debidas por 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 la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trato sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los aportes para pensión sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la entidad demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Recordando que la indexación es el mecanismo que se utiliza para revalorizar los aportes pensionales, con el fin de traer a valor presente las sumas que por el transcurso del tiempo han perdido poder adquisitivo, en este orden de ideas, la actualización monetaria de los aportes a pensión tiene por finalidad evitar la disminución del poder adquisitivo de las pensiones.

## 5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>4</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE, **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI y **(III)** LA INNOMINADA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “PRESCRIPCIÓN”, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** de la **Resolución No. DESAJMAR18-2101 del 12 de diciembre del 2018**, mediante la cual negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales de la señora NORA ESTELA RAMÍREZ ORTIZ, así como, **del acto ficto o presunto** configurado por el silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto contra la misma el día 21 de enero del 2019, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada a la señora **NORA ESTELA RAMÍREZ ORTIZ** identificada con cédula de ciudadanía No. **29.532.070** con la integración de las diferencias salariales a que haya lugar.

---

<sup>4</sup> “**Artículo 365.-** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”

**SEXTO: SE NIEGAN** la demás pretensiones alusivas al reconocimiento, reliquidación y pago de las prestaciones sociales de la señora **NORA ESTELA RAMÍREZ ORTIZ** identificada con cédula de ciudadanía No. **29.532.070**, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, **por haber operado la prescripción total de los derechos prestacionales**, según lo dispuesto en el acápite intitulado **“3.1.4 PRESCRIPCIÓN”** de esta providencia.

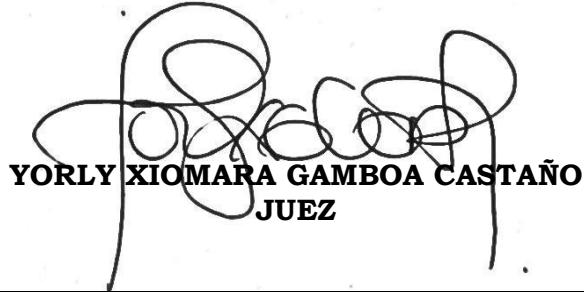
**SÉPTIMO: SE ORDENA** a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, previniéndose a la parte demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo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

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

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

**DÉCIMO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
JUEZ

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023**



**VALERIA CAÑAS CARDONA**  
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, treinta y uno (31) de Julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No. 208 - 2023  
RADICADO 17-001-33-39-005-**2020-00116-00**  
MEDIO DE CONTROL Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
DEMANDANTE **Nora Alicia Patiño Restrepo**  
DEMANDADO Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

**A.I.1483**

**CONTROL DE LEGALIDAD**

En virtud de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho advierte que no encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtidas todas las etapas del proceso, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 PRETENSIONES**

Pretende la parte demandante se inaplique el Decreto 383 del 2013 mediante el cual se creó la bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR18-634 del 19 de abril del 2018 a través de la cual la Dirección Ejecutiva Seccional Manizales negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales y la nulidad del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación incoado por la parte actora contra la resolución primigenia.

A título de restablecimiento del derecho, depreca el reconocimiento y pago de la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo

de deducción, en este mismo sentido, solicita se reintegre y pague la diferencia entre el valor a reliquidar y lo efectivamente pagado a título de salario y demás prestaciones devengadas.

Finalmente, reclama el pago de la indexación monetaria de la mayor diferencia de los valores prestacionales y salariales reliquidados y dejados de percibir, el ajuste de dichas sumas de dinero a las normas adjetivas y sustanciales de la Ley 1437 de 2011 y los intereses que se generen desde el momento de su causación hasta que se haga efectivo el pago de las sumas ordenadas. Adicionalmente pide condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

## **1.2 HECHOS**

Relata la demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial como servidor público, advierte que mediante el Decreto 383 de 2013, se creó la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 4 de 1992, aduce que el artículo 1º del referido decreto estableció que la bonificación judicial constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud y sería reconocida a partir del 1º de enero del 2014 y hasta el año 2018. Seguidamente, señala que, pese a que ha percibido mensualmente la bonificación judicial, este emolumento no ha sido tenido en cuenta como base para la liquidación de sus prestaciones sociales.

Afirma que el 5 de abril del 2018 radicó ante la entidad demandada solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación judicial, petición resuelta de forma desfavorable a través de la Resolución DESAJMAR18-634 del 19 de abril del 2018, menciona que frente a este acto administrativo el día 30 de mayo del 2018 radicó recurso de apelación, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso de segundo grado, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

## **1.3 NORMAS VIOLADAS**

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

- **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 4, 9, 13, 25, 53, 93, 150, 228 y 230 de la Constitución Política.
- **DE ORDEN LEGAL:** Ley 4 de 1992.

## **1.4 CONCEPTO DE VIOLACION**

El concepto de violación lo aborda desde 4 puntos a saber:

CREACIÓN DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL EN DESARROLLO DE LAS NORMAS GENERALES SEÑALADAS EN LA LEY 4º DE 1992, al respecto manifiesta que los servicios prestados a la administración pública por parte de las personas naturales,

deben ser retribuidos justamente, de lo contrario, se vería afectada la buena fe de quien contrata con el Estado. Seguidamente, advierte que, en materia salarial y prestacional la Constitución Política de 1991, facultó al Gobierno Nacional para expedir la ley marco que consagra las normas generales, objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados judiciales, en atención a este mandato se expidió la Ley 4° de 1992, la cual en el artículo 2 dispuso el respeto por los derechos adquiridos de los servidores públicos, sin importar el régimen al cual hacen parte, atendiendo a criterios de equidad.

BONIFICACIÓN JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL ÚNICAMENTE PARA LA BASE DE COTIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL, en este punto y después de citar el artículo 1° del Decreto 382 del 2013 advierte que la bonificación judicial es percibida mensualmente y solo constituye factor salarial para efectos de cotización al sistema general de seguridad social, frente a lo cual considera que tal disposición vulnera flagrantemente los derechos laborales y prestacionales del demandante, pues de un lado, insiste, solo es tenida en cuenta para la cotización al sistema de seguridad social y de otro, no es tenida en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales.

REQUISITOS NECESARIOS PARA ENTENDER LA BONIFICACIÓN JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL, en este punto y después de citar un apartado jurisprudencial del Consejo de Estado, refiere que, la bonificación judicial debe ser concebida como factor salarial sin importar la denominación dada por el Gobierno Nacional, pues dicho emolumento es percibido de forma mensual y en contraprestación a la labor desarrollada por el demandante. Expone que esta situación vulnera lo dispuesto por la Ley 4° de 1992, normativa que acude a criterios de equidad en tanto al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos se refiere, motivos estos que considera suficientes para declarar la nulidad de los actos que demanda, pues en su sentir, violenta principios constitucionales y legales en materia laboral.

CAUSAL DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS, frente a este último postulado, afirma que los actos administrativos demandados deben ser declarados nulos, toda vez que fueron expedidos con infracción de las normas en que debieran fundarse de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 137 del CPACA; itera, los actos administrativos fueron expedidos en aplicación al Decreto 382 del 2013, mismo que a su vez vulnera la Ley 4° de 1992, al desconocer los principios constitucionales en materia laboral.

## **1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse a los hechos y oponerse frente a todas las pretensiones, advierte que con base en el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos 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 y después de acudir al articulado del Decreto 383 y 384 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, 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 383 de 2013, aduce que la expresión contentiva en ese 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.

Respecto a la excepción de inconstitucionalidad refiere que la administración únicamente puede apartarse de las normas cuando estas son abiertamente inconstitucionales, situación que en su sentir no ocurre como quiera que los Decretos 383 y 384 del 2013, mediante los cuales se creó la bonificación judicial, están vigentes, y en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6 de la Carta Política deben ser acatados y cumplidos, hasta tanto no se anulen o se suspendan por la jurisdicción Contenciosa Administrativa, máxime cuando de su lectura no se genera duda en la interpretación o alcance de los mismos.

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 383 de 2013, por lo que de 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) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

El Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, creado por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA22-11918 del 02/02/2022, admitida la demandada el 30 de junio del 2022;

posteriormente, mediante auto del 25 de noviembre del 2022, prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, fijó el litigio y decretó unas pruebas de oficio.

Finalmente, una vez allegado el material probatorio requerido, esta cédula judicial creada por el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023, con proveído del 7 de julio del 2023, incorporó las pruebas aportadas y corrió traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

## 2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

**PARTÉ DEMANDANTE:** Reitera los argumentos expuestos en el concepto de violación del libelo genitor, por lo que solicita se acceda a la totalidad de las pretensiones y se condene en costas a la entidad vinculada por pasiva.

**PARTÉ DEMANDADA:** Acude a idénticos argumentos expuestos en la contestación de la demanda, recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita la no imposición de costas al no actuar temerariamente.

**MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

## 3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO' consistente en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0383 de 2013 para los servidores públicos de La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, es factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales. 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” contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

⊕ ¿Tiene derecho la demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial? En caso afirmativo, ¿Deben reliquidarse la totalidad de factores salariales y prestacionales que devenga la demandante?

⊕ ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

### 3.1 ARGUMENTO CENTRAL

### **3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL**

#### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1° DEL DECRETO 0383 DE 2013**

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, expidió el Decreto 0383 de 2013, que en su artículo 1° creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 1.** *Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y 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.”*

Consecutivamente, en el artículo 3 del mencionado decreto, consagró:

**“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 10° de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”*

Se sigue de la literalidad del artículo 1° de dicha normativa, 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; así mismo, se advierte del artículo 3°, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí estatuido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 2° del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia que evidencia la finalidad de la norma.

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos 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 19924, 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 4<sup>a</sup> 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 estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia, conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario, para determinar si la bonificación judicial tiene relación con el mismo.

- **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*”, 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 32<sup>a</sup> reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 1962 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.*”

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

“**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.*” /Negrillas del Despacho/

Por su parte, el canon 15 de la misma normativa, establece aquellos emolumentos no constitutivos de salario, así:

“**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 del Despacho/

Se deduce entonces, que, si un emolumento es percibido por el empleado de manera esporádica, casual o sin periodicidad no constituye salario, por el contrario, si es percibido de forma habitual o periódica, constituye salario, siendo una variable indispensable para su determinación la frecuencia o periodicidad con que se recibe.

Reforzando el argumento, se trae a colación que, la Corte Constitucional en sentencia de unificación 995/99, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

*“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado - sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

*“(...) pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente (...)” /Negrillas del Despacho/*

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el 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”, noción que conduce a

establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>2</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 (...).”*

Por otra parte, 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, y, al respecto, indicó: “(...) 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 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, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

#### **- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores

de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturalizando la lógica y el sentido de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, la cual desarrolló o reglamentó con su creación, por lo que, esta limitación no solo infringe el objetivo que ésta le había impuesto a la nivelación salarial de los funcionarios y empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

#### **- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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”.*

De forma preliminar resulta pertinente destacar, que al respecto del concepto y alcance de esta figura, la Corte Constitucional, ha indicado:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”<sup>3</sup> (Resaltado del Juzgado)*

En cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de esta figura, el Alto Tribunal Constitucional, señaló:

“ 5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando se está frente a alguna de las siguientes circunstancias:

**La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad,** toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;

*La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*

(i) *En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.* En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.

(ii) *En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.”*<sup>4</sup> (Resaltado del Juzgado)

Además, frente a la observancia del bloque de Constitucionalidad para la aplicación de la figura, expresó:

“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que 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.

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, además, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0383 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Rama Judicial con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: *“...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”* contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración

mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

En vista de lo anterior, considera este Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión “...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud (...)" contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

### **3.1.2 CASO CONCRETO**

Descendiendo al caso concreto, y, teniendo en cuenta el acervo probatorio que reposa en el plenario digital, a la luz de lo ordenado en el artículo 164 del C. G. del P., que establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales deben ser analizadas en su conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 ibidem; se pudo establecer que:

La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:

- El demandante presentó reclamación administrativa el 5 de abril del 2018 /Archivo PDF 02 Págs. 1-5/, la cual fue resuelta mediante la Resolución DESAJMAR18-634 del 19 de abril del 2018 /Archivo PDF 02 Págs. 6-7/.
- Frente a la misma, el 30 de mayo del 2018 /Archivo PDF 02 Págs. 8-10/, la parte actora presentó recurso de apelación, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al referido recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano:

- Constancia No. 1662 del 13 de diciembre del 2022 /Archivo PDF 15/, en la que indica que la señora **NORA ALICIA PATIÑO RESTREPO** identificada con la cédula de ciudadanía No. 25.099.435 se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 01 de junio de 1991 hasta la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora **NORA ALICIA PATIÑO RESTREPO**, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 0383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de sus 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 la demandante ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 0383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe **NORA ALICIA PATIÑO RESTREPO**, 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 que devenga.

### **3.1.3. CONCLUSION**

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** LA INNOMINADA, 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 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a la demandante no se le reconoció la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: *“... 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 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a

título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por la demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, sin perjuicio de lo señalado en el acápite “Prescripción” de la presente providencia, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 1662 del 13 de diciembre del 2022, expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que la señora **NORA ALICIA PATIÑO RESTREPO** prestó a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

### **3.1.4 PRESCRIPCIÓN.**

En la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Con jueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se cambia la línea jurisprudencial y se 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: (i) que el término 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 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).*

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se tornó exigible, para luego, verificar la interrupción de la prescripción, a partir, de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal.

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 0383 de 2013, pero se encuentra probado en el expediente que la señora **NORA ALICIA PATIÑO RESTREPO**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **5 de abril del 2018**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **5 de abril del 2015**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1º de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto 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.

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

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a la demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ella y lo que le 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 la 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, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trato sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la demandada de 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, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## 5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso<sup>7</sup>, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 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: INAPLICAR** para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE, **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI y **(III)** LA INNOMINADA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de “**PRESCRIPCIÓN**”, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD** de la Resolución No. **DESAJMAR18-634 del 19 de abril del 2018**, mediante la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** cual negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales de la señora **NORA ALICIA PATIÑO RESTREPO**, así como, **del acto ficto o presunto** configurado por el silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto contra la misma el día 30 de mayo del 2018, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **NORA ALICIA PATIÑO RESTREPO**

identificada con la cédula de ciudadanía No. 25.099.435, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, a partir del 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **5 de abril del 2015**, por haber operado la prescripción trienal.

De la misma forma, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por la demandante, mientras se desempeñe como empleada de la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, 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 demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del artículo 192 citado.

**SÉPTIMO:** A las sumas que resulten a favor de la demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

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

**DECIMO: NOTIFICAR** la presente providencia conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, contra la cual procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
**JUEZ**

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL  
CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado  
No. **051 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023**



VALERIA CAÑAS CARDONA  
Secretaria Ad-Hoc