

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, 31 de julio de dos mil veintitrés (2023).

MEDIO DECONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho.

RADICADO: 27001 33 33 004 2019 00235 00

DEMANDANTE: Indira Guresso Milán.

DEMANDADO: Nación –Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

1- AVOCA CONOCIMIENTO - CONTROL DE LEGALIDAD

AI. 1448

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.

AI. 1449

De otro lado, al no advertirse necesaria la realización de la audiencia inicial por encontrar cumplidos los requisitos para dar aplicación al artículo 182 A numeral 1 (adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080/21), el Despacho procede en los siguientes términos:

2- EXCEPCIONES PREVIAS

AI. 1450

En esta subetapa conforme al artículo 40 de la ley 2080 de 2021 que modifica el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, no hay excepciones previas pendientes de resolver.

De acuerdo con lo anterior, teniendo en cuenta que no existen excepciones previas por resolver, procederá esta célula judicial a fijar el litigio, incorporar los medios de prueba aportados en el proceso, sanear el proceso y de ser necesario decretar pruebas de oficio.

3- FIJACIÓN DEL LITIGIO

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

PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER:

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

De ser así,

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

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

4- DECRETO DE PRUEBAS

AI.1452

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

I. POR LA PARTE DEMANDANTE: Hasta donde la Ley lo permita, el material documental acompañado con la demanda. /Fls 29 a 103, archivo 001 Cuaderno Principal del expediente electrónico/.

No realizó solicitud adicional de pruebas.

II. POR LA PARTE DEMANDADA: No aportó material probatorio, así como tampoco, realizó solicitud adicional de pruebas.

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

5- SANEAMIENTO DEL PROCESO

AI. 1453

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

6- TRASLADO DE ALEGATOS

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, mediante la cual se adiciona el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se corre traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de diez (10) días. Vencido este término se procederá a dictar sentencia anticipada de forma escrita, toda vez que el presente caso es un asunto que no requiere la práctica de pruebas.

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,

R E S U E L V E

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

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

TERCERO: INCORPORAR los medios de prueba que fueran aportados con la demanda, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este proveído.

CUARTO: DECLARAR saneado el proceso hasta la presente etapa procesal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011

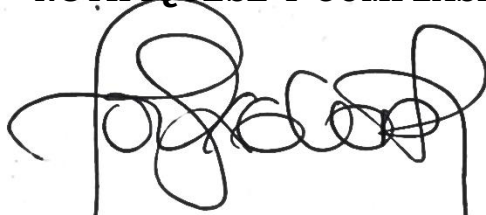
QUINTO: A la abogada **MARIA CAMILA JARAMILLO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.036.667.003, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 326.267 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderada, en nombre y representación de la entidad demandada, de conformidad con el poder conferido.

SEXTO: Se corre traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de diez (10) días.

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

Finalmente, y atendiendo al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, y al Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, se insta a todos los sujetos procesales, para que cualquier comunicación que deban hacer llegar a este Juzgado, sea enviada en formato PDF al correo institucional j403adminmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co , para lo cual deberán identificar plenamente el expediente de que se trata, con indicación del **NÚMERO DE RADICADO COMPLETO Y LAS PARTES**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



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. 053 DEL 01 DE AGOSTO DE 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA

Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Manizales, 31 de julio de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
RADICADO:	27-001-33-33-004-2022-00322-00
DEMANDANTE:	Mario Alfonso Lora Correa
DEMANDADO:	Nación – Fiscalía General de la Nación.

1- AVOCA CONOCIMIENTO – CONTROL DE LEGALIDAD

AI.1455

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.

A.I.1456

De otro lado, al no advertirse necesaria la realización de la audiencia inicial por encontrar cumplidos los requisitos para dar aplicación al artículo 182 A numeral 1 (adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080/21), el Despacho procede en los siguientes términos:

2- EXCEPCIONES PREVIAS

AI.1457

En esta subetapa conforme al artículo 40 de la ley 2080 de 2021 que modifica el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, no hay excepciones previas pendientes de resolver.

De acuerdo con lo anterior, teniendo en cuenta que no existen excepciones previas por resolver, procederá esta célula judicial a fijar el litigio, incorporar los medios de prueba aportados en el proceso, sanear el proceso y de ser necesario decretar pruebas de oficio.

3- FIJACIÓN DEL LITIGIO

AI.1458

El debate jurídico se centra en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 382 de 2013, para los servidores públicos de la **NACIÓN FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, es factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER:

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

De ser así,

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

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

4- DECRETO DE PRUEBAS

AI.1459

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

- I. **POR LA PARTE DEMANDANTE:** Hasta donde la Ley lo permita, el material documental acompañado con la demanda, visible en los archivos 03 del expediente electrónico.
- II. **POR LA PARTE DEMANDADA:** No aportó contestación de la demanda.

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

5- SANEAMIENTO DEL PROCESO

AI.1460

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

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,

R E S U E L V E

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

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

TERCERO: INCORPORAR los medios de prueba que fueran aportados con la demanda, bajo los parámetros descritos en la parte motiva de este proveído.

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

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

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

Finalmente, y atendiendo al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, y al Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, se insta a todos los sujetos procesales, para que cualquier comunicación que deban hacer llegar a este Juzgado, sea enviada en formato PDF al correo institucional j403adminmzl@cendoj.ramajudicial.gov.co, para lo cual deberán identificar plenamente el expediente de que se trata, con indicación del **NÚMERO DE RADICADO COMPLETO Y LAS PARTES.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**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. **053 DEL 01 DE AGOSTO DE 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 de dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA NO.	201 - 2023
RADICADO	27-001-33-33-002- 2019-00232-00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Demetrio Casas Palacio, Luis Felipe Largacha Gamboa, Yair Bejarano Córdoba, Jorge Luis Palacios Valoyes, Ferlín Antonio Panesso Ortiz, Wiston Rentería Terán, Dolly Berena Córdoba Rentería
DEMANDADO	Nación – Fiscalía General de la Nación

A.I. 1476

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

Pretenden por modo los demandantes que previa inaplicación por inconstitucional de 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 1° del Decreto 382 del 2013, se proceda con la nulidad de los siguientes actos administrativos **Casos 1 y 2:** Oficio 31300-20530-0104 del 25 de octubre del 2018, **Caso 3:** Oficio 31300-20530-0131 del 26 de noviembre del 2018, **Caso 4:** Oficio 31300-20530-0133 del 14 de diciembre del 2018, **Caso 5:** Oficio 31300-20530-0001 del 8 de enero del 2019, **Caso 6:** Oficio 31300-20530-0009 del 15 de febrero del 2019 y **Caso 7:** Oficio 31300-20530-0010 del 18 de febrero del 2019, a través de los cuales el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación

negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial¹ como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, en el mismo sentido, solicita se declaren nulos los actos fictos o presuntos derivados del silencio negativo adoptado por la entidad demandada frente a los recursos de apelación interpuestos por la parte actora contra oficios de los **Casos 1 a 4** y la nulidad de la Resolución No. 2-1393 del 5 de junio del 2019, a través de la cual, se resuelve un recurso de apelación del **Caso 5**, así como la nulidad de la Resolución No. 2-1067 del 7 de mayo del 2019 con la cual se resuelve el recurso de apelación de los **Casos 6 y 7**.

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

Finalmente, solicita se dé cumplimiento al fallo en los términos de lo dispuesto en los artículos 187, 188, 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la parte demandada.

1.2. HECHOS

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

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

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

¹ Establecida mediante el Decreto 382 de 2013.

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

Finalmente, comenta que mediante peticiones radicadas para los **Casos 1 y 2:** el 19 de octubre del 2018, para el **Caso 3:** 22 de noviembre del 2018, para el **Caso 4:** 13 de diciembre del 2018, para el **Caso 5:** 8 de enero del 2019 y para los **Casos 6 y 7:** el 13 y 15 de febrero del 2019 solicitó a la Nación – Fiscalía General de la Nación inaplicar por inconstitucional el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013 y en su lugar se tuviera en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación y pago de todas las prestaciones sociales, desde el 1º de enero de 2013 hasta el momento en que estuvieran vinculados al servicio, tales peticiones fueron resueltas desfavorablemente mediante los oficios: **Casos 1 y 2:** Oficio 31300-20530-0104 del 25 de octubre del 2018, **Caso 3:** Oficio 31300-20530-0131 del 26 de noviembre del 2018, **Caso 4:** Oficio 31300-20530-0133 del 14 de diciembre del 2018, **Caso 5:** Oficio 31300-20530-0001 del 8 de enero del 2019, **Caso 6:** Oficio 31300-20530-0009 del 15 de febrero del 2019 y **Caso 7:** Oficio 31300-20530-0010 del 18 de febrero del 2019, frente a estos actos administrativos se interpuso el recurso de apelación, así: respecto de los **Casos 1 a 4** se configuraron múltiples actos fictos o presuntos producto del silencio negativo adoptado por la entidad demandada, frente a los recursos de apelación interpuestos por la parte actora, en lo que atañe al **Caso 5:** el recurso de apelación fue resuelto desfavorablemente a través de la Resolución No. 2-1393 del 5 de junio del 2019 y en el **Caso 6:** el recurso de segundo grado fue desatado a través de Resolución No. 2-1067 del 7 de mayo del 2019.

1.3. NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas son:

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

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

1.4. CONCEPTO DE VIOLACION

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

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

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

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

1.5. CONTESTACION DE LA DEMANDA

La entidad vinculada por pasiva allega contestación en la que se pronuncia sobre los hechos, resaltando que siempre ha aplicado en su literalidad las normas laborales, sin serle posible interpretarlas, y oponiéndose a las pretensiones advierte que: *“... los actos demandados se limitaron a señalar el cumplimiento de un deber legal que le impuso el legislador a la Fiscalía General de la Nación a través del Decreto 0382 de 2013, el cual cuenta con plena vigencia y validez jurídica...”*.

Propone como excepciones: 1) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, 2) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013, 3) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO

PARTICULAR, 4) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, 5) COBRO DE LO NO DEBIDO, 6) PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES, 7) BUENA FE Y 8) LA GENÉRICA, explicando que, la regulación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es competencia del Congreso y del Gobierno Nacional, siendo el Gobierno el preferente para establecer esta regulación sujeto a los criterios y objetivos establecidos por el Legislador en la Ley 4ª de 1992.

Argumenta que, un pago laboral puede categorizarse como salario y no factor para la liquidación de las prestaciones sociales u otras retribuciones laborales, pues puede darse una restricción legal y constitucional al carácter salarial de cada rubro, siendo una facultad del legislador determinar cuál pago se incluye o no en la base de liquidación de prestaciones sociales, para lo cual, relaciona normas de carácter internacional, del Código Sustantivo del Trabajo, jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Concluye que la restricción contenida en el artículo 1º del Decreto 0382 de 2013 es legítima en tanto el Legislador y el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar los rubros que constituyen factor salarial con implicación en la liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, siendo entonces legales los actos administrativos demandados, además por cuanto, la restricción del carácter salarial de la bonificación judicial no desmejora los derechos del trabajador.

Afirma que, la sostenibilidad fiscal es un mandato constitucional y que en el Acta del Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 suscrita entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, se determinó una suma fija de recursos a efectos de cubrir lo acordado en la negociación colectiva, por lo que, otorgarle carácter de factor salarial a la bonificación judicial afectaría directamente el mandato de sostenibilidad fiscal.

Considera haber actuado de buena fe y adelantado todas sus actuaciones en estricto cumplimiento de un deber legal guardando armonía con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, observando que el Decreto 0382 de 2013 es una norma clara, legal, legítima y la bonificación judicial allí establecida goza plena validez jurídica y presunción de legalidad, razón por la cual, los actos administrativos acusados son plenamente válidos.

Finalmente, juzga que, ha venido cancelando la bonificación judicial conforme a las normas que la regulan resultándole claro que no hay suma adicional a la que tengan derecho y que se les deba cancelar, no pudiendo entrar a reconocerles lo que la ley no les concede, y que si en un hipotético caso se considera por parte del despacho inaplicar el decreto mencionado y acceder a la reliquidación y pago de las prestaciones sociales, se debe tener en cuenta que dichos derechos están prescritos, de conformidad con los artículos 102 del Decreto 1848 de 1969, 151 del CPT y 488 del CST.

2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante Auto del 8 de agosto del 2019; estando dentro del término de traslado de la demanda la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda, por lo que se corrió traslado a las partes de las excepciones formuladas el día 25 de noviembre del 2019.

Con proveído del 6 de mayo del 2021 se profirió auto de sentencia anticipada, posteriormente, el 8 de marzo de 2022 el Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales avocó el conocimiento del asunto y corrió traslado para alegar de conclusión, seguidamente, y al advertirse la falta de unas pruebas necesarias para proferir sentencia de mérito, el 30 de junio del 2022 se decretaron unas pruebas de oficio, mismas que fueron requeridas mediante auto del 4 de octubre del 2022.

2.1. ETAPA DE ALEGACIONES

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

PARTE DEMANDADA: Se ratifica en los fundamentos de derecho y excepciones planteadas en la contestación de la demanda, y recuerda que las disposiciones del Decreto 0382 de 2013 son producto de la facultad legal que es otorgada al Gobierno Nacional en la Constitución Política, por lo que, de manera formal goza de plena validez y eficacia jurídica encontrándose amparada por el principio de legalidad.

Reitera no existir soporte normativo que ordene que todo lo que devengue un trabajador tenga que hacer parte de la base de liquidación de todos los factores salariales y prestacionales que reciba, y, que el Decreto 0382 de 2013 es resultado de una negociación colectiva que desarrolla los Convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional que reconocen la posibilidad de que los servidores públicos intervengan en sus “condiciones de empleo” y para el caso concreto, se acordó que, dicha bonificación tendría efectos salariales restringidos, además porque fue diseñada y creada sobre unos recursos específicos que destinó el Gobierno Nacional atendiendo el mandato constitucional de sostenibilidad fiscal.

Concluye que la Fiscalía General de la Nación actuó en cumplimiento de un deber legal y que de ordenarse la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales se estaría afectando las normas particulares adicionales que se han promulgado para reglamentar la forma de liquidar cada prestación social o emolumento laboral.

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

3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico del *sub examine* abordando **(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 interrogantes:

- ✚ ¿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 1° del Decreto 382 de 2013 y los Decretos que lo modifican?
- ✚ ¿Tienen derecho los demandantes al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

En caso afirmativo,

- ✚ ¿Deben reliquidarse la totalidad de los factores salariales y prestacionales que devengan los demandantes?
- ✚ ¿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 0382 DE 2013

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4ª de 1992, expidió el Decreto 0382 de 2013, que en su artículo 1° creó para los servidores de la Fiscalía General de la Nación una bonificación judicial, en los siguientes términos:

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

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 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 2° del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación 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 1992, 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 382 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Fiscalía General de la Nación**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

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 32ª reunión CIT, tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, y fue debidamente ratificada por Colombia el 7 de junio de 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 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 4ª de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0382 de 2013, se creó para los servidores de la Fiscalía General de la Nación 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 4ª 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 4ª 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 Fiscalía General de la Nación**, 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.”² (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 acompasarse 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 inexecutable 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**

² Sentencia SU132/13

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.”³

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 0382 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Fiscalía General de la Nación con la que se

³ Sentencia T-1015/05

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 0382 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 4ª de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Fiscalía General de la Nación y nivelar los salarios de los empleados de esta entidad.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0382 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 4ª 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 382 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a los demandantes 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 0382 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:

- ✓ **Caso No. 1 y 2:** A través de apoderado judicial, los señores DEMETRIO CASAS PALACIO y LUIS FELIPE LARGACHA GAMBOA presentaron reclamación administrativa 19 de octubre del 2018 /Archivo PDF 21 Págs. 47-51/, tal petición fue resuelta a través del Oficio 31300-20530-0104 del 25 de octubre del 2018 /Archivo PDF 21 Págs. 53-55/ mediante el cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación 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 8 de noviembre del 2018 /Archivo PDF 21 Págs. 61-63/, 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.
- ✓ **Caso No. 3:** A través de apoderado judicial, el señor YAIR BEJARANO CORDOBA presentó reclamación administrativa el 22 de noviembre del 2018 /Archivo PDF 21 Págs. 65-75/, tal petición fue resuelta a través del Oficio 31300-20530-0131 del 26 de noviembre del 2018 /Archivo PDF 21 Págs. 77-79/ mediante el cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación 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 8 de enero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 97-111/, 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.
- ✓ **Caso No. 4:** A través de apoderado judicial, el señor JORGE LUIS PALACIOS VALOYES presentó reclamación administrativa el 13 de diciembre del 2018 /Archivo PDF 21 Págs. 81-91/, tal petición fue resuelta a través del Oficio 31300-20530-0133 del 14 de diciembre del 2018 /Archivo PDF 21 Págs. 93-95/ mediante el cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación 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 8 de enero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 97-111/, 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.

- ✓ **Caso No. 5:** A través de apoderado judicial, el señor FERLÍN ANTONIO PANESSO ORTIZ presentó reclamación administrativa el 8 de enero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 113-123/, tal petición fue resuelta a través del Oficio 31300-20530-0001 del 8 de enero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 125-127/ mediante el cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación 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 18 de enero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 129-143/, el cual fue desatado mediante la Resolución No. 2-1393 del 5 de junio del 2019.

- ✓ **Caso No. 6:** A través de apoderado judicial, el señor WISTON RENTERIA TERAN presentó reclamación administrativa el 13 de febrero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 145-155/, tal petición fue resuelta a través del Oficio 31300-20530-0009 del 15 de febrero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 171-174/, mediante el cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación 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 21 de febrero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 165-169/, el cual fue desatado mediante la Resolución No. 2-1067 del 7 de mayo del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 195-203/.

- ✓ **Caso No. 7:** A través de apoderado judicial, la señora DOLLY BERENA CORDOBA RENTERIA presentó reclamación administrativa el 15 de febrero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 157-163/, tal petición fue resuelta a través del Oficio 31300-20530-0010 del 18 de febrero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 175-177/, mediante el cual el Subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación 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 21 de febrero del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 165-169/, el cual fue desatado mediante la Resolución No. 2-1067 del 7 de mayo del 2019 /Archivo PDF 21 Págs. 195-203/.

Obran así mismo, las siguientes constancias de la relación laboral, suscritas por el Subdirector Regional de apoyo del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación:

- ✓ **Caso No. 1:** Constancia laboral del 7 de diciembre del 2022 /Archivo PDF 13 Págs. 6-34/, en la que se indica que el señor DEMETRIO CASAS PALACIO identificado con cédula de ciudadanía No. 11.797.368, se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 4 de agosto de 1994 a la fecha, en el cargo de TECNICO INVESTIGADOR II, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

- ✓ **CASO No. 2:** Constancia laboral del 8 de noviembre del 2022 /Archivo PDF 14/, en la que se indica que el señor LUIS FELIPE LARGACHA GAMBOA identificado con cédula de ciudadanía No. 11.799.742, se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 2 de agosto del 1994 a la fecha, en el cargo de TECNICO INVESTIGADOR II, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.
- ✓ **CASO No. 3:** Constancia laboral del 8 de noviembre del 2022 /Archivo PDF 14/, en la que se indica que el señor YAIR BEJARANO CORDOBA identificado con cédula de ciudadanía No. 11.796.460, se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 8 de agosto del 1994 a la fecha, en el cargo de TECNICO INVESTIGADOR VI, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.
- ✓ **CASO No. 4:** Constancia laboral del 8 de noviembre del 2022 /Archivo PDF 14/, en la que se indica que el señor JORGE LUIS PALACIOS VALOYES identificado con cédula de ciudadanía No. 11.797.767, se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 30 de abril del 1997 a la fecha, en el cargo de PROFESIONAL DE GESTION III, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.
- ✓ **CASO No. 5:** Constancia laboral del 8 de noviembre del 2022 /Archivo PDF 14/, en la que se indica que el señor FERLÍN ANTONIO PANESSO ORTIZ identificado con cédula de ciudadanía No. 11.794.562, se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 4 de septiembre del 1992 a la fecha, en el cargo de AUXILIAR II, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.
- ✓ **CASO No. 6:** Constancia laboral del 8 de noviembre del 2022 /Archivo PDF 14/, en la que se indica que el señor WISTON RENTERIA TERAN identificado con cédula de ciudadanía No. 4.839.707, se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 9 de junio del 1994 a la fecha, en el cargo de ASISTENTE FISCAL II, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.
- ✓ **CASO No. 7:** Constancia laboral del 8 de noviembre del 2022 /Archivo PDF 14/, en la que se indica que la señora DOLLY BERENA CORDOBA RENTERIA identificada con cédula de ciudadanía No. 54.257.742, se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 9 de junio del 1994 a la fecha, en el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE LOS JUECES DEL CIRCUITO, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que los demandantes, se han desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de sus salarios, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que los demandantes han 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 382 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que perciben los demandantes, 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 devengan.

3.1.3. CONCLUSIÓN

De lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a los demandantes no se les 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 0382 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 4ª de 1992.

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 382 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 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 1° del Decreto 0382 del 6 de marzo de 2013.

Frente a las excepciones propuestas por la entidad demandada, denominadas: 1) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, 2) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013, 3) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR, 4) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, 5) COBRO DE LO NO DEBIDO, 6) BUENA FE Y 7) LA GENÉRICA, se despacharán desfavorablemente, en tanto, es claro que la liberalidad de configuración otorgada por la Constitución al Legislador no se transmite al Ejecutivo, a quien por el contrario, le corresponde cumplir sus funciones o reglamentar el régimen salarial y prestacional de sus servidores públicos con absoluta observancia de los parámetros establecidos en la Ley, además, el cumplimiento de un deber legal no es óbice para dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad en los casos en que se evidencia una vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores con todo lo que ello comporte en materia presupuestal y administrativa.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la NACION- FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, 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 los demandantes, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1° de enero de 2013, pero los efectos fiscales serán analizados en el acápite subsiguiente en donde se estudia la prescripción para cada caso en particular, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 382 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará de acuerdo a lo probado en las constancias laborales aportadas por la entidad demandada, donde se señalan los extremos temporales del servicio que prestan los demandantes a la Fiscalía General de la Nación; prueba que no fue objetada por la parte actora.

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2°-Sala de Conjueces, 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,

establecen6: (i) que el termino de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso 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 quanon, 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 1° de enero de 2013, por disposición del artículo 5° del Decreto 0383 de 2013, pero se encuentra probado en el expediente

Caso No. 1 y 2: Los señores **DEMETRIO CASAS PALACIO** y **LUIS FELIPE LARGACHA GAMBOA** acudieron a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **19 de octubre del 2018**, por tanto, se les reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **19 de octubre 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 (1° de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Caso No. 3: El señor **YAIR BEJARANO CORDOBA** presentó reclamación administrativa el **22 de noviembre del 2018**, por tanto, se les reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **22 de**

noviembre 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 (1° de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Caso No. 4: El señor **JORGE LUIS PALACIOS VALOYES** acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **13 de diciembre del 2018**, por tanto, se les reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **13 de diciembre 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 (1° de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Caso No. 5: El señor **FERLÍN ANTONIO PANESSO ORTIZ** acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **8 de enero del 2019**, por tanto, se les reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **8 de enero 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 (1° de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Caso No. 6: El señor **WISTON RENTERIA TERAN** acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **13 de febrero del 2019**, por tanto, se les reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **13 de febrero 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 (1° de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Caso No. 7: La señora **DOLLY BERENA CORDOBA RENTERIA** acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **15 de febrero del 2019**, por tanto, se les reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **15 de febrero 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 (1° 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 los demandantes las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ellos y lo que les corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.

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

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por los demandantes desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de tracto 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 Proceso⁴, **no hay**

⁴ “**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:

lugar a condenar en costas, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2° 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 1° del Decreto 0382 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción denominada “PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES”, por las consideraciones expuestas en el referido acápite.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas 1) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, 2) APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013, 3) LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR, 4) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, 5) COBRO DE LO NO DEBIDO, 6) BUENA FE Y 7) LA GENÉRICA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD de los siguientes actos administrativos Casos 1 y 2: **Oficio 31300-20530-0104 del 25 de octubre del 2018**, Caso 3: **Oficio 31300-20530-0131 del 26 de noviembre del 2018**, Caso 4: **Oficio 31300-20530-0133 del 14 de diciembre del 2018**, Caso 5: **Oficio 31300-20530-0001 del 8 de enero del 2019**, Caso 6: **Oficio 31300-20530-0009 del 15 de febrero del 2019** y Caso 7: **Oficio 31300-20530-0010 del 18 de febrero del 2019** a través de los cuales el subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial⁵ como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, así como, de los **actos fictos o presuntos** derivados del silencio negativo adoptado por la entidad demandada, frente a los recursos de apelación interpuestos por la parte actora contra oficios de los Casos 1 a 4 y la nulidad de la **Resolución No. 2-1393 del 5 de junio del 2019** a través de la cual se resolvió el recurso de apelación del Caso

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

⁵ Establecida mediante el Decreto 382 de 2013.

5 y la nulidad de **la Resolución No. 2-1067 del 7 de mayo del 2019** con la cual se resuelve el recurso de apelación de los Casos 6 y 7, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales 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 con la inclusión de la diferencia por ajuste del IPC, así:

CASO No. 1: Para el señor **DEMETRIO CASAS PALACIO** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.797.368, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **19 de octubre del 2015** por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

CASO No. 2: Para el señor **LUIS FELIPE LARGACHA GAMBOA** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.799.742, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **19 de octubre del 2015** por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

CASO No. 3: Para el señor **YAIR BEJARANO CÓRDOBA** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.796.460, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **22 de noviembre del 2015** por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

CASO No. 4: Para el señor **JORGE LUIS PALACIOS VALOYES** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.797.767, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **13 de diciembre del 2015**, por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

CASO No. 5: Para el señor **FERLÍN ANTONIO PANESSO ORTIZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.794.562, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **8 de enero del 2016**, por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

CASO No. 6: Para el señor **WISTON RENTERÍA TERÁN** identificado con cédula de ciudadanía No. 4.839.707, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **13 de febrero del 2016**, por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

CASO No. 7: Para la señora **DOLLY BERENA CÓRDOBA RENTERÍA** identificada con cédula de ciudadanía No. 54.257.742, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **15 de febrero del 2016**, por haber operado el fenómeno 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 los demandantes, mientras se desempeñen como empleados de la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, siempre y cuando el cargo que ejerzan sea de aquellos que devengue tal asignación.

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

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

OCTAVO: Sin condena en costas.

NOVENO: En firme esta sentencia, **DEVUELVA** 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. **053 DEL 01 DE AGOSTO DEL 2023**

A handwritten signature in black ink, reading "Valeria Cañas Cardona". The signature is written in a cursive style with a large initial "V" and "C".

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.	205 - 2023
RADICADO	27-001-33-33-003- 2018-00191 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Edisson Alberto Booder Valencia
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A.I. 1480

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, dispone continuar con el trámite o etapa subsiguiente conforme a la normativa procesal vigente.

Consecuentemente, en observancia de lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 el despacho no advierte irregularidad procesal alguna o causal de nulidad que invalide lo actuado dentro del proceso.

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.

I. ANTECEDENTES

I.I.- PRETENSIONES

El señor **Alberto Booder Valencia**, por intermedio de apoderada y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicita se declare la nulidad de la Resolución DESAJMR15-5361 del 8 de octubre del 2015 *“Por medio de la cual se resuelve una petición”*, de la Resolución No. DESAJMER15-5611 del 19 de noviembre del 2015 *“por medio de la cual se resuelve una reposición y se concede una apelación”*, expedida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Medellín y del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación interpuesto contra la resolución primigenia, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la reliquidación de todos sus derechos salariales y prestacionales, tales como

vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, cesantías, intereses a las cesantías, cotizaciones a la seguridad social, etc.

En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, solicita el reconocimiento y pago de la reliquidación de todos sus derechos salariales y prestacionales con la inclusión de la prima especial del 30% a que aluden los artículos 8° de los Decretos Salariales Nros. 1039 de 2011 y 874 de 2012, así como de los mayores valores causados no pagados desde el 15 de septiembre del 2011 hasta el 31 de julio del 2012; que las sumas sean debidamente indexadas mes a mes por tratarse de prestaciones periódicas; que la liquidación de la condena se efectúe en moneda de curso legal en Colombia y se ajuste tomando como base el IPC certificado por el DANE de conformidad con el inciso 5 del artículo 187 del CPACA, y, la condena en costas y costos a la parte demandada.

I.II. - HECHOS

Señala el demandante haberse desempeñado como Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó entre el 15 de septiembre del 2011 y el 31 de julio del 2012, que el artículo 53 de la Constitución Política elevó a rango de principios la progresividad, favorabilidad e irrenunciabilidad que deben servir de criterio orientador de toda relación laboral, y que de conformidad con la potestad otorgada en el artículo 150 numeral 19 literales e) g) f) *ibidem*, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, en la que se establecen las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores del Estado, facultándosele en el artículo 14 para fijar una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico de los Jueces y Magistrados.

Indica que, contraviniendo la precitada disposición a la cual debía sujeción, el Gobierno Nacional ha venido expidiendo paulatinamente decretos en los que regula la prima especial sin carácter salarial, algunos de los cuales ya fueron declarados nulos por el Consejo de Estado en razón a la interpretación errónea que contenían y la aplicación indebida de la Ley 4° de 1993 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos y consecuentemente restringido en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de esos servidores; adiciona que la declaratoria de nulidad de actos administrativos de carácter general tiene efectos *ex tunc*, lo que implica, que en el presente caso no ha operado el fenómeno de prescripción trienal.

En consecuencia, advierte que el **15 de mayo del 2015**, presentó reclamación administrativa ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Dirección Seccional de Administración Judicial Medellín – Antioquia, a fin de obtener el reconocimiento y pago de la reliquidación de todos los derechos salariales y prestacionales causados entre el 15 de septiembre del 2011 y el 31 de julio del 2012, la cual fue respondida


mediante Resolución DESAJMR15-5361 del 8 de octubre del 2015, negándole la petición, por lo que, interpuso recurso de reposición y apelación, resuelto y concedido, respectivamente, mediante Resolución No. DESAJMER15-5611 del 19 de noviembre del 2015, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso de apelación, configurándose así un acto ficto o presunto.

Seguidamente, manifiesta que el valor de su última prima devengada fue \$1.861.642, a su vez indica que, el 15 de diciembre de 2017, radicó solicitud de conciliación ante la Procuraduría general de la nación, correspondiendo por reparto al Procurador 41 Judicial II para asuntos administrativos, quien manifestó su impedimento para conocer del asunto, al respecto refiere que trascurrieron los 3 meses de que trata el artículo 3 literal c del Decreto 1716 del 2009, sin que se hubiera citado a las partes a audiencia de conciliación, lo que la faculta para acudir a la vía judicial.

I.III - NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas, son:

 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 1, 2, 4, 6, 25, 53, 90, 121, 122, 123, y 209 de la Constitución Política.

 **DE ORDEN LEGAL:** artículos 137, 138 y concordantes del CPACA, así como la Ley 4ª de 1992

I.IV.- CONCEPTO DE VIOLACION

Refiere la parte actora, que los actos administrativos demandados además de desconocer las disposiciones normativas que cita como vulneradas, contienen falsedad en sus motivaciones; fundamenta su posición, en que, antes de su expedición, el Consejo de Estado en la sentencia proferida el 29 de abril de 2014, había declarado la nulidad parcial de los decretos que les sirvieron de origen, sin embargo, la entidad demandada los aplicó afirmando su vigencia y la obligatoriedad de su aplicación.

Solicita, entonces, hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad frente a los artículos 8º del Decreto 1039 de 2011, 8º del Decreto 874 de 2012 y los expedidos con posterioridad por el Presidente de la República para fijar el régimen prestacional de los Servidores Públicos de la Rama Judicial, en cuanto, previeron como prima especial, sin carácter salarial, el 30% del salario básico mensual de los Jueces de la República entre otros, habida cuenta de su abierta y notoria contrariedad con los principios y normas de rango constitucional.

Trayendo a colación sentencias de la Corte Constitucional, adiciona que, la excepción de inconstitucionalidad puede ser aplicada por autoridades administrativas cuando encuentren que una norma es incompatible con la

Carta, por lo que, no es extraño que los jueces también puedan inejecutar la norma incompatible, existiendo claridad sobre la competencia del juez para aplicar la excepción de inconstitucionalidad en casos concretos y con efectos inter-partes, lo cual no implica la anulación de la Ley.

Concluye que, el artículo 53 de la Constitución Política contiene los principios mínimos fundamentales que regulan las relaciones de trabajo, entre los cuales se encuentra el derecho a un salario proporcional a la calidad y cantidad de trabajo, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, así como el principio de favorabilidad, por lo que, en el presente asunto, de las dos interpretaciones que puede darse al tema de la prima establecida en la Ley 4ª de 1992, en función del principio de favorabilidad, la Dirección Seccional de Administración Judicial Medellín – Antioquia, estaba en la obligación de aplicar la que indica que la prima equivale al 30% del salario y no que era el 30% del salario básico, es decir, es un incremento a la remuneración básica y no una disminución de la misma, por ser la más progresiva y favorable al trabajador.

Abundando en argumentos, expone la falta de razón que le asiste a la entidad demanda al considerar que en cumplimiento del principio de legalidad del presupuesto, debe contar con un título constitutivo de gasto o respaldo presupuestal para acceder a las peticiones de la reclamación directa, toda vez que, la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades ha precisado que la falta de disponibilidad presupuestal no sirve de excusa para eludir el deber de dar respuesta a peticiones, máxime cuando el reconocimiento del derecho es una actuación jurídica diferente al pago del mismo, como señala sostenerlo también el Consejo de Estado.

Insiste, en que, los decretos enlistados en el numeral segundo de la sentencia de abril 29 de 2014 del Consejo de Estado, tiene efectos retroactivos *ex tunc* y no hacia el futuro o *ex nunc*, resultando lógico que la reliquidación solicitada se haga desde el momento en que el actor se vinculó a la Rama Judicial en el cargo de Juez de la República, sin aplicar prescripción alguna.

En su parecer la sentencia multi mencionada es aplicable a la situación bajo estudio y genera en el actor la expectativa legítima del incremento en la base de liquidación de sus prestaciones sociales, así no se encuentre en presencia de una situación consolidada, por lo cual, reitera que, los actos demandados contrarían las normas de superior jerarquía y están viciados con falsa motivación, transcribiendo un largo aparte de la sentencia de mayo 4 de 2009, sección segunda, Sala de Conjueces del Consejo de Estado en la que se decide un caso de Magistrado del Consejo de Estado en función a la prima especial establecida en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992.

De la misma forma, transcribe un aparte de la sentencia de 4 de agosto de 2011 de la -subsección “b”-, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con el fin de poner de manifiesto los efectos en el tiempo de las sentencias que declaran la nulidad simple de

actos administrativos generales, en la que señala, entre otras cosas, que, las declaraciones de nulidad de las normas demandadas produjeron efectos a partir de la ejecutoria de las sentencias, y, que las sentencias que anularon los Decretos anuales, muestran el deber de protección real y efectivo de los derechos laborales económicos constitucionalmente previstos.

I.IV.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, menciona que los administradores están supeditados a la Constitución y a la Ley, por lo que todo pago que realice el pagador debe estar determinado en la Ley, es así, que los dineros que reclama el demandante son dineros que en su sentir no están presupuestados ni determinados en la Ley.

Después de citar múltiples apartados normativos, refiere que la administración judicial no puede generar, ni disponer reconocimiento y pago de nivelaciones salariales o prestacionales, sin contar previamente con la disponibilidad presupuestal que de cuenta de los recursos necesarios para cubrir el gasto, seguidamente, refiere que en uso de la facultad consagrada en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política, el Congreso de la República profirió la Ley 4ª de 1992, a través de la cual autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial.

Como medios exceptivos propuso: 1) PRESCRIPCION TRIENAL, fundamentándola en la Sentencia de Unificación Jurisprudencial 00246 de 2016, indicando que el Alto Tribunal explicó que el simple reclamo del empleado ante la autoridad competente interrumpe la prescripción por un periodo igual.

III. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto del 22 de junio del 2018, posteriormente, el día 27 de marzo del 2019 se corrió traslado de las excepciones formuladas por la entidad vinculada por pasiva obteniéndose pronunciamiento de la parte activa, a través de providencia del 12 de junio del 2019 se fijó fecha de audiencia inicial, misma que tuvo lugar el 10 de julio del 2019, diligencia en la cual se fijó el litigio. Posteriormente, con proveído del 11 de julio del 2019 se decretaron unas pruebas solicitadas por la parte actora y se fijó fecha para la celebración de la audiencia de pruebas, la cual fue celebrada el 19 de noviembre del 2019.

En virtud del Acuerdo PCSJA22-11918 del 02 de febrero de 2022, el proceso fue asignado al Juzgado 402 Administrativo Transitorio de Manizales, quien avocó conocimiento el 8 de marzo del 2022, mediante auto del 30 de junio del 2022 se decretó una prueba de oficio; finalmente, con auto del 11 de agosto del 2022 se incorporó la prueba allegada por la entidad demandada y se corrió traslado de alegatos para que las partes y el Ministerio Público presentaran sus alegatos y concepto, respectivamente.

III.I .- ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Respecto a la prescripción trienal manifiesta que el Consejo de Estado – Sección Segunda en sentencia del 29 de abril del 2014 declaró la nulidad de un grupo normativo que contravino los criterios fijados por el legislador en la Ley 4° de 1992, producto de esa nulidad, los Procuradores Judiciales que prestaron sus servicios ante Tribunales tienen derecho a que se les reliquide todos sus derechos salariales y prestacionales.

Adiciona frente a la prescripción trienal, que la petición fue radicada el 15 de mayo del 2015, fecha en la cual no habían transcurrido 3 años desde la nulidad del grupo normativo, por lo que en su sentir no hay lugar a declarar la prescripción trienal. Insiste en que los derechos laborales son derechos ciertos e indiscutibles, así, en virtud del principio de irrenunciabilidad no es dable la configuración del fenómeno de la prescripción.

Posteriormente, hace alusión a las pruebas que reposan en el plenario, para manifestar que al actor le asiste derecho a solicitar el reajuste en la liquidación de sus derechos salariales y prestacionales con la inclusión del 30% del salario básico mensual, es así, que a la luz del artículo 137 del CPACA los actos demandados incurrir en falsa motivación por lo que son susceptibles de anulación, pues son contrarios a las normas de superior jerarquía en las que debía fundarse, argumentos que fundamenta en sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A del 21 de abril del 2016, motivos por los cuales deprecia se acceda a las pretensiones de la demanda.

PARTE DEMANDADA: Advierte que no es viable la reliquidación de las prestaciones sociales del demandante por la errónea interpretación de la Ley 4° de 1992 y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, pues ello implicaría desacatar la norma expedida por el Gobierno sobre quien recae la potestad de expedir los decretos anuales de nivelación salarial.

Afirma que la entidad demandada ha actuado conforme a la Ley, pues en su sentir, en los desprendibles de nomina se vislumbra el pago de la prima especial de forma mensual, expone que el Gobierno Nacional tiene la facultad de disponer que emolumentos constituyen o no factor salarial, sin que ello pueda considerarse como inconstitucional, ilegal o violatorio de pactos internacionales.

Seguidamente, expone que ninguna entidad podrá modificar los decretos que dicte el Gobierno Nacional, en tal sentido, expone que el artículo 8 del Decreto 1024 del 2013 establece que la prima especial otorgada a jueces de la república no reviste carácter salarial.

Menciona que la Ley 4° de 1992 con base en la sentencia C-279 de 1996 produce efectos *erga omnes*, esto es, sus efectos son a futuro, por lo que mal

podría decirse que la prima especial tiene efectos previos a dicha normativa, motivo por el cual insiste en que al demandante se le ha cancelado de forma correcta su salario y su prima especial de servicios, así las cosas, de acceder a las pretensiones se estaría violando el régimen salarial actual.

Aduce que la prima especial, es tenida como un ingreso adicional al salario, sin que la misma sea factor salarial, pues según apartados del Consejo de Estado, aun cuando esta prima comporte elementos para ser considerada salario, la norma es clara en determinar que esta solo lo sería para efectos de la cotización a la pensión de jubilación, sin que ello implique una vulneración de los derechos del empleado.

Por último, afirma que reconocer las pretensiones que reclama la parte actora sin la disponibilidad presupuestal requerida, implicaría que el ordenador del gasto se viera inmerso en acciones de tipo disciplinario, tal y como lo establecen los artículos 22 y 23 de la Ley 734 del 2022, pues estaría desacatando el ordenamiento legal vigente, lo cual tiene como consecuencias acciones de tipo disciplinario, fiscal y penal, motivo por el cual pide se denieguen las pretensiones de la demanda.

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

IV. 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:

✚ Si es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. DESAJMR15-5361 de octubre 8 de 2015, por medio de la cual se resolvió una petición y DESAJMR15-5611 de noviembre 19 de 2015 por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición y se concede una apelación, expedidas por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Medellín – Antioquia y del acto ficto o presunto producido por el silencio administrativo negativo de la Nación – Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial frente al recurso de apelación interpuesto.

✚ Si como consecuencia se debe ordenar a la Nación - Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial reconocer y pagar a favor de EDISSON ALBERTO BOODER VALENCIA la reliquidación de todos los derechos salariales y prestacionales, tales como vacaciones, prima de navidad, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, cesantías, intereses a las cesantías, cotizaciones a la seguridad social, causados entre el 15 de septiembre de 2011 y el 31 de julio de 2012, incluyendo la prima especial del 30% a que aluden

los artículos 8° de los Decretos salariales No. 1039 de 2011 y 874 de 2012.

No obstante, en orden a resolver todos los elementos argumentativos planteados en la demanda y en su contestación, este despacho procederá a resolver los siguientes problemas jurídicos asociados:

- ✚ ¿Tiene la prima especial de servicios, carácter de factor salarial?
- ✚ ¿Es procedente la reliquidación de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 como una adición al salario básico mensual? y ¿Tiene derecho la parte actora al reconocimiento de la prima especial de servicios como un valor adicional a su salario?

De ser así:

- ✚ ¿Debe reliquidarse y pagarse las diferencias existentes entre el valor efectivamente pagado y el que se debió cancelar al demandante?

Y, en consecuencia:

- ✚ ¿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, sin deducir el 30% por concepto de prima especial?

En caso afirmativo,

- ✚ ¿Ha operado el fenómeno de la prescripción trienal?

IV.I. - ARGUMENTO CENTRAL

IV.I.I.- PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

-PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, ARTICULO 14 DE LA LEY 4ª DE 1992.

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

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

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 4ª de 1992, expidió los decretos que la reglamentan, reproduciendo año por año la previsión, de que, el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada Ley, sería 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 bonificadorio.*

*Por consiguiente, la Sala puede señalar que **el concepto de prima** dentro del régimen jurídico anterior a la expedición de la Carta de 1991, **opera***

invariablemente como un fenómeno retributivo de carácter adicional a la actividad laboral cumplida por el servidor público.

Posteriormente, con la expedición de la Carta Fundamental de 1991, el concepto mantiene identidad funcional con la manera como el régimen jurídico anterior se refirió a las primas para sobre su estructura representar básicamente un incremento a la remuneración; **propriadamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación;** de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, **luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un 'plus' para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.**

Lo anterior, amerita reflexionar en torno a si asiste razón a la tesis que considera que el concepto de prima dentro de los componentes que integran la remuneración de los servidores públicos, puede válidamente tener significado contradictorio, es decir, negativo a lo analizado o por lo menos, ambiguo para representar al mismo tiempo un agregado en la remuneración y contemporáneamente una merma de efecto adverso en el valor de la misma. Prima facie, es dable afirmar que una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 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 4ª de 1992, una consecuencia diferente a la de representar un incremento remuneratorio.** Este razonamiento, además, es consecuente con el principio de progresividad, constitucionalmente plasmado en el artículo 53 de la Carta Política, ya citado, pues deriva la noción de salario vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; justamente, hay que reconocer que la funcionalidad de las 'primas' en la remuneración de empleados y trabajadores, desarrolla y expresa esta característica conceptual con el alcance jurídico que precisamos dentro el sistema salarial vigente.

Como resulta un contrasentido lógico, extraño al derecho, aceptar que las primas por más exentas que estén de su carácter salarial representen una merma al valor de la remuneración mensual de los servidores públicos, es consecuencia evidente de lo considerado, concluir que el artículo 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 4ª de 1992 y por lo tanto habrá necesidad de excluirlo del ordenamiento jurídico.

*El carácter negativo al valor del salario que justifica la anulación, se visualiza en el nexo que existe entre los conceptos salariales admitidos por el ordenamiento para esquematizar el elenco de factores que lo integran y los montos prestacionales que de manera ordinaria representan consistencia y coordinación con lo estrictamente salarial. **Así pues, la exclusión del artículo en examen, demuestra además, porque la norma demandada materializa una situación jurídica insostenible a la luz de los principios constitucionales y de la ley marco sobre el sistema y criterio de la estructura salarial de la función pública, y desde luego, a toda una tradición jurídica que consistentemente ha regulado el sistema salarial y prestacional para en su conjunto permitirle a la Sala precisar, que el alcance de las primas indicadas dentro de la Ley 4ª de 1992 no puede ser otro que el aquí aludido***”./Líneas y Negrillas del Juzgado/.

En esta misma línea de intelección, la Sección Segunda del Consejo de Estado, nuevamente, en **sentencia del 19 de marzo de 2010**, examinó lo relativo a la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, y consideró que, el Gobierno Nacional había disminuido el monto de las prestaciones sociales de los funcionarios de que trata la mencionada norma, concluyendo que:

1. “El Ejecutivo desbordó su poder por cuanto bajo la apariencia de una prima especial equivalente al 30% del sueldo básico, en realidad despojó de efectos salariales a dicho porcentaje, con lo que disminuyó el monto de las prestaciones sociales.
2. “La Ley 4ª de 1992 materializó el literal e.) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que contiene criterios para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y Fuerza Pública. Esta Ley en el artículo 2 previó un concepto cerrado en cuanto prohíbe al Gobierno de manera genérica desmejorar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores del Estado.
3. “El control de legalidad sobre los decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, no se agota en la confrontación formalista de los textos, sino que el alcance del control conduce al Juez Contencioso a examinar los contenidos de la norma respecto de la formulación de los programas para organizar la remuneración de los servidores públicos.
4. “La Constitución Nacional mantiene el criterio de la Carta Política anterior respecto de que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma en las condiciones laborales¹”.

¹ Sentencia del 19 de marzo de 2010, Expediente 2005-01134, M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Sección Segunda del Consejo de Estado.

Finalmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado en **Sentencia del 31 de octubre de 2012**, Expediente 2001-0642, con ponencia de la Conjuez María Carolina Rodríguez Ruiz, consideró lo siguiente:

“En virtud de la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, que esta Sala de Conjueces acoge en su totalidad, se concluye que la interpretación correcta que se debe hacer del Art. 14 de la Ley 4ª de 1992 y de los Decretos 43 de 1995, 36 de 1996 y 76 de 1997 es la que sea acorde con los principios constitucionales, en especial, los de progresividad y favorabilidad. En esas condiciones, esta Sala entiende que la prima especial a que se refieren dichas normas debe ser un 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 4ª 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, les asiste razón a las partes al señalar que 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 4ª 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 siguiente²:

“En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y 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>
<i>Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario sin prima: \$7.000.000 Total a pagar al servidor: \$10.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario más prima: \$13.000.000 Total a pagar al servidor: \$13.000.000</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 4ª de 1992, tal distinción fue realizada en la sentencia del 29 de abril de 2014 de la Sala de Conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Ahora bien, el siguiente esquema elaborado por esa misma Corporación en el año 2018³, 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>
---	--

² 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.

³ Consejo De Estado, Sección Segunda, Sala De Conjueces, Mp. Néstor Raúl Correa Henao, Expediente N° 730012331000201200315 02, Sentencia Del 17 De Octubre De 2018.

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

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 Administrativo⁴, concluyó, sobre la prima especial de servicios, de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª 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 4ª 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.

IV.I.II.- 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 4ª de 1992, **señaló expresamente su**

⁴ Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, Sección 2ª-Sala de Conjueces, C.P: Carmen Anaya de Castellanos. Actor: Joaquín Vera Pérez Demandado: Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial.

carácter de no salarial, pero posteriormente, mediante el artículo 1° 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 1°.-Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998⁵. 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. ⁶/Negrillas del Juzgado/

Bajo esa tesitura, la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996, al realizar el análisis de constitucionalidad se pronunció sobre los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarando la **EXEQUIBILIDAD del apartado “sin carácter salarial”** contentivo de los mencionados preceptos.

En este mismo orden, la Sala de Conjuces 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.»

⁵ Artículo 1°. Aclárese el artículo 1° de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 4ª 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 6° 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.

⁶ Texto en Negrilla declarado EXEQUIBLE en Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998.

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.

IV.I.III- 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 4ª 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 conjueces del Consejo de Estado, hizo absoluta claridad en la facultad otorgada al Gobierno Nacional por el artículo 14 de la Ley 4ª 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 conjueces 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 4ª 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° 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.

IV.I.IV- DE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE NULIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO

Por expresa disposición legal⁷ la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*⁸, sin embargo, con relación a los efectos de una sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general, el Consejo de Estado⁹ ha trabajado sobre cuatro tesis:

- i. Aboga por los efectos “*ex tunc*” o hacia el pasado de la sentencia de nulidad
- ii. Precisa los efectos “*ex nunc*” o hacia el futuro de la sentencia
- iii. Señala que ambas tesis son complementarias, en tanto, el fallo de nulidad de un acto de carácter general no afecta situaciones consolidadas, esto quiere decir, que sus efectos son “*ex nunc*”, pero sí afecta las no consolidadas, lo que significa que en este caso que sus efectos son “*ex tunc*” o retroactivos.
- iv. La que respalda la figura de la modulación de los efectos de la decisión judicial como una facultad del juez para decidir cual es el efecto que mejor protege los derechos constitucionales¹⁰

Al respecto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 4 de diciembre de 2018, con radicación 66001-33-31-002-2007-00107-01, indicó:

«[...] los efectos de un fallo de nulidad del acto general son «ex nunc», respecto de las situaciones jurídicas consolidadas debido a su connotación de certeza, firmeza y de imposibilidad de ser discutidas. En contraste, **las situaciones jurídicas no consolidadas**, esto es, aquellas que se debaten ante las autoridades administrativas o ante la autoridad

⁷ Artículo 189 Ley 1437 de 2011

⁸ “Respecto de todos”

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 019; Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá DC, 1° de octubre de 2019, Radicación: 66001-2333-003-2012-00007-01

¹⁰ SU 636/03 Corte Constitucional

jurisdiccional, **que son sub júdice** y, por ende, pasibles de ser judicializadas, debatidas, analizadas y decididas, **el efecto de la nulidad es inmediato**, lo que quiere decir que **para el momento en que se define la situación particular debe tenerse en cuenta que el juez ya no puede aplicar la norma o el acto administrativo anulado** dada su inexistencia derivada de la declaratoria de nulidad con efectos ab initio [...]» /Resaltado del Juzgado/

Es claro entonces, que *prima fase* los efectos de la sentencia de la sala de conjueces del Consejo de Estado proferida el 29 de abril de 2014, son *ex nunc* o hacia el futuro, frente las situaciones jurídicas concretas y particulares que se consolidaron al amparo de los actos administrativos nulitados que no fueron objeto de control judicial, *inmediatos* para las situaciones que se encontraban en debate judicial y *ex tunc* o retroactivos para las situaciones concretas que no se habían consolidado.

No obstante, esto no resulta relevante para la decisión, por cuanto, para el año 2019 el Consejo de Estado unificó jurisprudencia, estableciendo una regla jurídica clara frente a la prima especial de servicios de jueces y magistrados, así:

“... esta Sala concluye que en cumplimiento del mandato legal contenido en el art. 14 de la Ley 4ª de 1992, se debe adicionar la prima especial allí ordenada y no sustraerla del salario básico y/o asignación básica para darle esa denominación. En consecuencia, la asignación básica debe pagarse en un 100 % y, con base en ese porcentaje, liquidar las prestaciones sociales, pues estas se vieron afectadas al haber reducido el salario en un 30 %.”

Al tratarse de una sentencia de unificación asiste el deber al despacho de aplicar las reglas jurídicas allí establecidas en pro de respetar las garantías laborales mínimas que se encuentran bajo examen, teniendo en cuenta, que la Alta Corporación ha aplicado la excepción de inconstitucionalidad respecto a los decretos nacionales que no han sido anulados.

V. 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 parte actora presentó reclamación administrativa el 15 de mayo del 2015 /Archivo PDF 01 Págs. 121-129/

- b) La Entidad dio respuesta, a través de la Resolución DESAJMR-15-5361 del 8 de octubre del 2015, negando su solicitud. /Archivo PDF 01 Págs. 99-109/
 - c) Contra la misma interpone recurso de reposición y en subsidio apelación, primero que fue resuelto y segundo concedido mediante la Resolución No. DESAJMR15-5611 del 19 de noviembre del 2015 /Archivo PDF 01 Págs. 111-119/, sin recibir respuesta de fondo al recurso de apelación.
- o Obra así mismo, certificado expedido por la Coordinadora de Asuntos Laborales de la Dirección Seccional Antioquia – Chocó:
 - Fecha: 26 de enero del 2016 y 12 de julio del 2022, indica que el señor **EDISSON ALBERTO BOODER VALENCIA** identificado con cédula de ciudadanía No. 82.360.004, estuvo vinculado a la Rama Judicial entre el 15 de septiembre del 2011 y el 31 de julio del 2012 desempeñando el cargo de **Magistrado Tribunal**. /Archivo PDF 01 Págs. 163-167 y Archivo 09 y 13/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el señor **EDISSON ALBERTO BOODER VALENCIA**, se desempeñó como Magistrado de Tribunal durante el periodo comprendido entre el 15 de septiembre del 2011 y el 31 de julio del 2012, devengando la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª 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%.

En este orden de ideas, considerándose la errónea liquidación de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª 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 prestaciones sociales.

VI. CONCLUSION

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 2ª-Sala de Conjueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos.

En este sentido, y por considerarse los actos administrativos demandados nugatorios de las disposiciones constitucionales y legales, será del caso, declarar la nulidad de las Resoluciones DESAJMR-15-5361 del 8 de octubre del 2015 y DESAJMR15-5611 del 19 de noviembre del 2015 expedidas por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Medellín Antioquia, así como el acto ficto o presunto que negó la revocatoria de los mismos.

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 tomada 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.

VI. PRESCRIPCIÓN.

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, 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, establecen¹¹: (i) que el termino de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.

¹¹ 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 por 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.

Lo anterior implica que la prescripción requiere, como elemento sine qua non, que el derecho sea exigible, puesto que a partir de que se causa dicha exigibilidad, inicia el conteo de los 3 años con los que cuenta el empleado o trabajador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, término que será interrumpido solo con la presentación de un reclamo escrito del derecho ante la autoridad encargada de reconocerlo.

Y agrega:

“En atención a lo anterior, en cada caso en concreto se debe establecer: (i) el momento en que el derecho se tornó exigible y (ii) el momento en que se interrumpió la prescripción, para, a partir de la última fecha (presentación del reclamo escrito), contar 3 años hacia atrás y reconocer como debido por pagar solo 3 años anteriores a la interrupción. (subrayas propias).

Aun así, sobre la prima especial creada por la Ley 4ª de 1992, muchas son las discusiones dadas respecto al momento a partir del cual debe iniciarse el conteo de la prescripción, por no tenerse claridad sobre la exigibilidad del derecho, pues que, en principio, este se causó con la vigencia de la norma que lo creó y, en adelante, con las liquidaciones a cada beneficiario bajo los parámetros fijados en los decretos que anualmente expidió el Gobierno para reglamentarla. No obstante, los correspondientes decretos expedidos entre los años 1993 y 2007 fueron declarados nulos –parcialmente-, mediante la sentencia de 29 de abril de 2014, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dra. María Carolina Rodríguez Ruiz, porque, a juicio de la Corporación, «interpretaron erróneamente (...) la ley» y consagraron una liquidación en detrimento de los derechos laborales de los servidores públicos beneficiarios de esta.”

Así las cosas y sin necesidad de acudir a más discernimientos el Juzgado acoge esta tesis, además, propuesta como excepción por la parte demandada, que aplicada al caso en concreto en el que se tiene que EDISSON ALBERTO BOODER VALENCIA laboró como Magistrado de Tribunal desde el 15 de septiembre del 2011 hasta el 31 de julio del 2012 y presentó reclamación administrativa sólo hasta el 15 de mayo del 2015, en punto de la prescripción trienal solo es posible reconocer los valores causados desde el 15 de mayo del 2012.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la parte 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 4ª de 1992.

VII. 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 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 **15 de septiembre de 2011**, 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 **15 de mayo del 2012**, fecha en la que ostentaba el cargo de Magistrado y por efectos de la prescripción trienal.

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

Se ordenará a la 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.

VIII. 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 Proceso¹², **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”.

¹² “**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”

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 las Resoluciones **DESAJMR-15-5361 del 8 de octubre del 2015** expedida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Medellín Antioquia y **DESAJMR15-5611 del 19 de noviembre del 2015** expedida por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, mediante las cuales se negó la prima especial de servicios como factor salarial, así como, **del acto ficto o presunto** derivado del silencio administrativo negativo asumido por la entidad frente al recurso de apelación formulado por la parte actora contra el acto primigenio, de acuerdo con lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción de “*PRESCRIPCIÓN TRIENAL*” propuesta por la entidad accionada, conforme las razones expuestas.

TERCERO: 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) A reconocer y pagar al señor **EDISSON ALBERTO BOODER VALENCIA** identificado con cédula de ciudadanía No. 82.360.004, quien laboró al servicio de la Rama Judicial desde el 15 de septiembre del 2011 y hasta el 31 de julio del 2012 como Magistrado de Tribunal, la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en el treinta por ciento (30%) adicional al cien por ciento (100%) del salario básico que devengó desde el **15 de mayo del 2012**, por haber operado la prescripción trienal.
- b) A reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales del señor **EDISSON ALBERTO BOODER VALENCIA** identificado con cédula de ciudadanía No. 82.360.004, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) del salario básico mensual (sin deducir el 30% por concepto de prima), pagando los valores diferenciales que correspondan entre lo cancelado y lo que se le debió cancelar desde el **15 de mayo del 2012** por haber operado la prescripción trienal.
- c) Teniendo en cuenta, que la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, era factor salarial únicamente para los aportes a pensión hasta el 2021, 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 **EDISSON ALBERTO BOODER VALENCIA** ocupó el cargo de Magistrado y percibió la prima especial de servicios, efectuando la

correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual este afiliado el demandante.

CUARTO: 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.

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

SEXTO: Sin necesidad de auto que lo ordene, ejecutoriada esta sentencia DEVUELVA el expediente al Juzgado de origen, para que se sirva ARCHIVAR el expediente dejando la respectiva constancia secretarial.

SÉPTIMO: 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. **053 DEL 01 DE AGOSTO DE 2023**



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc