

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.	214 - 2023
RADICADO	63-001-33-33-001- 2018-00346 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Juliet Marcela Poveda Cortés
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A. 1489

AVOCA CONOCIMIENTO – CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

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

1. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES

Juliet Marcela Poveda Cortés por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicita inaplicar parcialmente y por inconstitucional la expresión “*sin carácter salarial*” contenida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en el artículo 6º del Decreto 658 de 2008 y artículos 8º de los Decretos 723 del 2009, 1388 de 2010, 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014.

De igual forma, solicita inaplicar parcialmente y por inconstitucional la misma expresión contenida en el Decreto 3131 del 2005, por medio del cual se crea una bonificación por actividad judicial para jueces y fiscales, modificado por el Decreto 3382 del mismo año, a su vez modificado por el Decreto 2435 de 2006 y posteriormente derogado por el Decreto 3900 de 2008.

A su vez solicita inaplicar parcialmente y por inconstitucional el artículo 2° de los Decretos 403 de 2006, 632 de 2007, 671 de 2008, 736 de 2009, 1041 de 2010, 1052 de 2011, 850 de 2012, 1027 de 2013, 197 de 2014, artículo 1° de los Decretos 1100 de 2015, 240 de 2016, 1009 de 2017 y 339 de 2018 en la medida que no le dan carácter salarial a la bonificación por actividad judicial, impidiendo que se tenga en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales.

Subsecuentemente pide declarar la nulidad del Oficio No. DESAJARO18-1385 de 2018, proferido por el Director Ejecutivo Seccional de Administración judicial por medio del cual se le negó el reconocimiento del 30% o prima especial de la Ley 4ª de 1992, además de la reliquidación de sus prestaciones sobre el 100% de lo recibido, incluyendo como factor salarial la prima especial y la bonificación por actividad judicial; así como del acto ficto o presunto negativo generado el 28 de agosto de 2018 y de las Resoluciones 382 de 2014, 161 de 2015, DESAJARR17-90-219 de 2017 y DESAJARR18-101-367 del 13 de febrero de 2018, por medio de las cuales se le reconocieron cesantías.

Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho solicita condenar a la Entidad demandada a reconocerle y pagarle el 30% del salario fijado por la Ley correspondiente a la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 que dejó de cancelarle durante todo el tiempo que se ha desempeñado como servidora judicial y a reliquidarle las prestaciones sociales consistentes en prima de productividad, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, cesantías y sus intereses y las vacaciones con dicho porcentaje.

Además, que se aplique la excepción de inconstitucionalidad de los decretos reglamentarios del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 desde el año 2008 hasta el 2018 por configurarse las mismas razones que basaron la nulidad establecida en la sentencia referida en la petición primera, así como que se reconozca como factor salarial la bonificación por actividad judicial.

Finalmente, reclama la indexación de las sumas reconocidas, la condena en costas y agencias en derecho a la demandada y el cumplimiento de la sentencia que ponga fin al proceso en los términos del artículo 192 del CPACA.

1.2 HECHOS

Relata la demandante haberse desempeñado como Juez de la República y percibir la remuneración mensual que era establecida anualmente por el Gobierno Nacional, a través, de los decretos reglamentarios; no obstante, lo que realmente percibía era el 70% de lo establecido, toda vez que, al otro 30% se le daba la connotación de prima especial, sin carácter salarial, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Manifiesta que sobre esta prima se pronunció la sección segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de abril de 2014, en la que declaró la nulidad de los artículos que la reglamentaron entre los años 1993 y 2007, al haberse ocasionado un detrimento del salario de los funcionarios judiciales. Además, percibía una *bonificación por actividad judicial* que le era cancelada el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año.

Comenta que debido a la expedición de la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió desde 1993 decretos reglamentando la prima especial y que la multitudinaria sentencia dejó claro que la prima fue mal reglamentada al haberla tomado como el 30% del salario y disminuirlo al 70% para la liquidación de las prestaciones sociales; concluyendo que, dejó de percibir el 30% de su salario al no cancelársele la prima especial de servicios como un valor adicional, siendo además disminuidas sus prestaciones sociales.

Realizando un recuerdo normativo de la *bonificación por actividad judicial* manifiesta que tiene connotación salarial, toda vez que, se cancela a los Jueces de la República a medida del cumplimiento de metas de calidad y eficiencia, que desde su creación ha sido reajustada anualmente y se cancela semestralmente de forma continua y permanente, teniéndose como factor salarial para efectos de pensión y salud.

Reitera que la desatención de la accionada respecto a lo manifestado por el Consejo de Estado, ha afectado desde 1993 la remuneración mensual de los servidores judiciales, como ocurre en su caso, como quiera que sólo le canceló el 70% de las sumas señaladas en los decretos que habían venido fijando anualmente su remuneración, sin incrementársele ese 30% considerado como prima especial, lo que equivale a no habersele reconocido, desmejorándole evidentemente su situación laboral en violación directa a los principios constitucionales y afectando la liquidación de sus prestaciones sociales.

Finalmente indica que solicitó lo pertinente ante la accionada quien con oficio No. DESAJARO18-1385 de 22 de junio de 2018, quien negó lo pedido frente a lo cual presentó recurso de apelación el 28 de junio de 2018, sin que a la fecha haya sido resuelto generándose un acto ficto negativo.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas, son:

- ✚ **DE ORDEN SUPRANACIONAL:** Convenio de la OIT Nro. 95 de 1949, ratificado mediante la Ley 54 de 1962.
- ✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Preámbulo, artículos 1, 2, 4, 25, 53 y 121.
- ✚ **DE ORDEN LEGAL:** artículo 2 literal a) de la Ley 4ª de 1992, artículo 12 del Decreto 717 de 1978, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo en aplicación por analogía, artículo 152 numeral 7º de la Ley 270 de 1996.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

El apoderado de la parte actora arguye que las normas cuya inaplicación deprecia y los actos administrativos enjuiciados desconocen la Ley 54 de 1992 por medio de la cual se ratificó el Convenio No. 095 de 1949 de la OIT, a través, del cual se protege el salario, considerando su noción, naturaleza y concepto como objetivo, atribuyendo al mismo, todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, dada cuenta que se dejó de cancelar el 30% del salario señalado en los decretos reglamentarios, dándole la connotación de prima especial

cuando la misma era un plus o adicional a lo cancelado a la parte actora, afectándose con ello sus prestaciones.

Lo anterior, además, por cuanto a la accionante nunca se le canceló la prima especial y la entregada en forma mensual no se le dio connotación salarial y dejó de tenerse en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales durante todo el tiempo que fungió como Juez, misma suerte que corrió su bonificación por actividad judicial, cuando ambas prestaciones tienen todos los elementos para ser salario.

Considera transgredidos el preámbulo, los artículos 2, 4, 25 y 53 Constitucionales, en la medida que al dejar de cancelarse el 30% del salario ordenado en los decretos anuales que expide el Gobierno Nacional, la entidad accionada afecta la retribución de los jueces afectando la liquidación de sus prestaciones sociales que son irrenunciables e innegociables. Aumentando que se dejó de cancelar la prima ordenada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y se desconoció el carácter salarial de la prima especial y de la bonificación por actividad judicial.

En esa misma línea de pensamiento, reitera la transgresión de la Carta Magna al desconocer su supremacía, la protección especial de la que goza el derecho al trabajo, la primacía de los principios de realidad sobre las formas y de favorabilidad, así como el principio de progresividad al no cancelar la prima y no darle su carácter salarial, como también a la bonificación por actividad judicial.

Insiste en que la actitud de la entidad accionada vulnera lo consagrado en el artículo 2 literal a) de la Ley 4ª de 1992, dada la prohibición de desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los servidores del Estado; de la misma forma entiende desatendidos los artículo 12 del Decreto 717 de 1978, 42 del Decreto 1042 de 1978 y 127 del Código Sustantivo del Trabajo, porque en ellos se consagra que constituye salario toda suma que habitual y periódicamente se reciba como retribución del servicio, supuesto que se incumple al no darle carácter salarial a la prima especial y bonificación por actividad judicial.

Cita como fundamentos jurisprudenciales entre otros, sentencia de 2 de mayo de 2013 en la que el Consejo de Estado, señala que, constituye salario todo aquello que el servidor público percibe habitual y periódicamente como retribución directa del servicio, por lo que, entrelaza esto, con el contenido del artículo 53 Constitucional, para concluir que, la demandada desconoce el deber de pagar el 30% faltante y la reliquidación de las prestaciones sociales de la actora, así como otorgarle el verdadero carácter salarial de la bonificación por actividad judicial.

Trayendo a colación otras sentencias del Consejo de Estado y precedentes horizontales, concluye que a la actora no se le canceló el 100% del salario ordenado en los decretos anuales que fijaban el salario de los servidores judiciales, se le dejó de liquidar sus prestaciones sociales en un 30%, no se le canceló la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y se le quitó la connotación salarial a la misma y a la bonificación por actividad judicial, pese a tener todos las características de “salario”. Solicitando finalmente que no se aplique la prescripción de las sumas de dinero reconocidas.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que se pronuncia sobre los hechos y se opone a la totalidad de las pretensiones defendiendo la legalidad de los actos acusados en razón a que atiende los normativos constitucionales y legales.

Señala como razones de defensa: 1. LA COEXISTENCIA DE DOS REGIMENES SALARIALES APLICABLES A LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL, explicando lo relativo a las facultades del Congreso para fijar el régimen prestacional y salarial de los empleados públicos, así como la autorización al Gobierno Nacional para reglamentarla.

Luego de explicar el régimen de los ACOGIDOS y NO ACOGIDOS, informa que la remuneración de los servidores judiciales se conforma por diversos emolumentos salariales, no salariales y prestacionales, haciendo un cuadro ilustrativo al respecto, advirtiendo el deber que les asiste de aplicar las normas que los regulan en su integridad y que la demandante pertenece al régimen de ACOGIDOS, dada su vinculación con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 57 de 1993.

Aduce como otras razones de defensa: 2. LA PRIMA ESPECIAL DEL 30% A FAVOR DE LOS JUECES DE LA REPUBLICA PERTENECIENTES AL REGIMEN ACOGIDO, en la que explica que su remuneración esta conformada por tres emolumentos (asignación básica, prima especial y bonificación judicial); 3. LA PRIMA ESPECIAL COMO EMOLUMENTO SIN CARÁCTER SALARIAL, haciendo un recuento del establecimiento legal de la misma y de la exclusión de su carácter salarial por virtud legal; 4. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LOS DECRETOS ANUALES DE SALARIOS DE 1993 A 2007 [SENTENCIA 29 de abril de 2014], en la que indica que en esta sentencia no se discutió el carácter no salarial de la prima especial por ser un tema decantado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-279 de 1996, ni lo concernientes a los decretos del 2008 al 2014; 5. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL ARTÍCULO 7° DEL DECRETO 618 DE 2017, señalando que no se encontraba entre los cargos relacionados el de Juez, por lo que, no fue afectada su remuneración; 6. DE LOS DECRETOS SALARIALES EXPEDIDOS PARA LAS VIGENCIAS 2008 EN ADELANTE, haciendo énfasis en que permanecen incólumes y para finalizar indicando que no se puede superar la remuneración que por todo concepto perciben los Jueces de la República según lo previsto por el Decreto 1251 de 2009.

Como medios exceptivos propuso: 1) INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIO, 2) PRESCRIPCIÓN, 3) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, 4) CADUCIDAD Y 5) LA INNOMINADA.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Armenia admitió la demanda mediante proveído del 20 de mayo de 2017, una vez notificado, se allega la contestación de la demanda en términos y se corre traslado de las excepciones con pronunciamiento de la parte actora. Posteriormente, mediante Auto de 13 de marzo de 2013 esta cédula judicial avoca conocimiento, decide excepciones previas, fija el litigio, decreta pruebas y corre traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para presentar el respectivo concepto.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: El apoderado de la parte actora señala que el problema jurídico se reduce a establecer si la demandante tiene derecho a que se le pague el 30% del salario o la prima especial, así como a que se reliquiden sus prestaciones sociales incluyendo para tal fin las sumas mencionadas, entendiendo esta como un incremento y no como una disminución a su remuneración mensual; igualmente si la bonificación por actividad judicial creada mediante el Decreto 3131 de 2005 debe tener connotación salarial para efectos de liquidación de prestaciones sociales.

Fundamenta lo señalado haciendo un recuento de la creación de los mencionados rubros, lo cual enriquece con jurisprudencia del Consejo de Estado, concluyendo que, a los Jueces nunca se les canceló la totalidad del salario que ordenaba los Decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, ni la prima especial mensual que dispone el artículo 14 de la precitada Ley, toda vez que, la prima es un adicional o un plus a la remuneración, no una merma en la misma.

Termina señalando que a su representada solo se le ha pagado el 70% de su salario y con ese porcentaje se le han liquidados sus prestaciones sociales, siendo necesario acceder a sus pretensiones, que incluyen el reconocimiento del carácter salarial de la Bonificación por actividad judicial.

PARTE DEMANDADA: Reitera los antecedentes normativos y jurisprudenciales de la prima especial, haciendo énfasis en es por disposición del mismo artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 que no tiene carácter salarial, lo cual ya fue objeto de análisis de fondo por la Corte Constitucional, constituyéndose como cosa juzgada constitucional.

Trae a colación nuevamente lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia que decidió la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, por el Consejo de Estado que fue citado en la contestación de la demanda e insiste en que los efectos de la sentencia de 29 de abril de 2014 no cobijan a los decretos proferidos del 2008 a 2014.

MINISTERIO PÚBLICO: NO RINDIÓ CONCEPTO.

3. CONSIDERACIONES

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

- ✚ ¿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?

Adicionalmente,

- ✚ ¿Hay lugar a reconocer como factor salarial la BONIFICACION POR ACTIVIDAD JUDICIAL, establecida en los Decretos 3900 de 2008, que deroga el Decreto 3131 de 2005, modificado por el Decreto 2435 de 2006, en razón a que es una suma que habitual y periódicamente recibió la funcionaria como retribución por sus servicios?

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 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 *ídem*, 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; **propiamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación**; de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, **luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un ‘plus’ para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.***

Lo anterior, amerita reflexionar en torno a si asiste razón a la tesis que considera que el concepto de prima dentro de los componentes que integran la remuneración de los servidores públicos, puede válidamente tener significado contradictorio, es decir, negativo a lo analizado o por lo menos, ambiguo para representar al mismo tiempo un agregado en la remuneración y contemporáneamente una merma de efecto adverso en el valor de la misma. Prima facie, es dable afirmar que una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la

acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 2° del artículo 53 de la Constitución Política -, todo ello dentro del contexto de un cometido que proporciona y justifica la existencia del Estado, de manera que, atendiendo esta mínima y básica realidad, **no será posible asignar al concepto de prima usado por el Legislador en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, una consecuencia diferente a la de representar un incremento remuneratorio.** Este razonamiento, además, es consecuente con el principio de progresividad, constitucionalmente plasmado en el artículo 53 de la Carta Política, ya citado, pues deriva la noción de salario vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; justamente, hay que reconocer que la funcionalidad de las 'primas' en la remuneración de empleados y trabajadores, desarrolla y expresa esta característica conceptual con el alcance jurídico que precisamos dentro el sistema salarial vigente.

Como resulta un contrasentido lógico, extraño al derecho, aceptar que las primas por más exentas que estén de su carácter salarial representen una merma al valor de la remuneración mensual de los servidores públicos, es consecuencia evidente de lo considerado, concluir que el artículo 7° del Decreto No. 618 de 2007, al tomar un 30% de la remuneración del funcionario para restarle su valor a título de prima especial sin carácter salarial, materialmente condensa una situación de violación a los contenidos y valores establecidos en la Ley 4ª de 1992 y por lo tanto habrá necesidad de excluirlo del ordenamiento jurídico.

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

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

1. “El Ejecutivo desbordó su poder por cuanto bajo la apariencia de una prima especial equivalente al 30% del sueldo básico, en realidad despojó de efectos salariales a dicho porcentaje, con lo que disminuyó el monto de las prestaciones sociales.
2. “La Ley 4ª de 1992 materializó el literal e.) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que contiene criterios para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y Fuerza Pública. Esta Ley en el artículo 2 previó un concepto

cerrado en cuanto prohíbe al Gobierno de manera genérica desmejorar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores del Estado.

3. *“El control de legalidad sobre los decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, no se agota en la confrontación formalista de los textos, sino que el alcance del control conduce al Juez Contencioso a examinar los contenidos de la norma respecto de la formulación de los programas para organizar la remuneración de los servidores públicos.*

4. *“La Constitución Nacional mantiene el criterio de la Carta Política anterior respecto de que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma en las condiciones laborales¹”.*

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, los decretos salariales proferidos desde el año 1993 al año 2007, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante providencia

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

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 Conjuces 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>
<i>Salario básico: \$10.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000</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 Conjuces, Mp. Néstor Raúl Correa Henao, Expediente N° 730012331000201200315 02, Sentencia Del 17 De Octubre De 2018.

<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>	<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>
<i>Base para liquidar prestaciones: 7.000.000</i>	<i>Base para liquidar prestaciones: \$10.000.000</i>

En suma, y teniendo en cuenta el ejemplo propuesto por el H. Consejo de Estado en los cuadros que anteceden, el salario se debe cancelar, teniendo en cuenta, el 100% de la asignación básica mensual más el 30% de la prima especial, en el ejemplo, quiere decir que cada mes se debería pagar un valor de \$13.000.000 de pesos; respecto a las prestaciones sociales, las mismas se deben cancelar sobre el 100% de la salario básico sin tener en cuenta el 30% adicional alusivo a la prima especial, en el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.

Posteriormente y con sentencia de unificación, el Máximo Órgano de lo Contencioso 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 habiendo sido la parte demandante integrante de ese grupo de funcionarios que analizó el Consejo de Estado, su salario también se vio afectado por las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional acatadas por la demandada, pese a que la Constitución Nacional prohíbe el cumplimiento de normas que sean abiertamente contrarias a los derechos constitucionales y legales.

- 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 carácter de no salarial**, pero posteriormente, mediante el artículo 1º de la Ley 332 de 1994, se modificó el referido precepto, señalando que la prima constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación. El artículo en cuestión señala:

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

Artículo 1º.-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 Conjueces del Consejo de Estado, **unificó** criterios en la sentencia -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, en la cual consideró que esta prima no constituye factor salarial, por las siguientes razones:

“(…). En efecto, la norma previó que dicha prima, no constituiría factor salarial, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-279 de 1996, en la que se adujo:

«El Legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen o no salario; así como definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución. El considerar que los pagos por primas técnicas y especial no constituyen factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado Colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido con la comunidad internacional.»

A partir de la expedición de la Ley 332 del 19 de diciembre de 1996, el carácter no salarial de la mencionada prestación fue modificado en el sentido de que esta debía tenerse en cuenta para efectos de liquidar prestaciones, pero únicamente respecto a la pensión de jubilación de los funcionarios señalados en la norma que, a la fecha de su entrada en vigencia, se encontraran vinculados al servicio o que se jubilaran con posterioridad a esta. (...). /Líneas y negrilla del Despacho/

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

⁵ Artículo 1º. Aclárese el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 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 6º del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.

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

- **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 4º de 1992, sin embargo, con ello se vulneró los principios constitucionales de progresividad, favorabilidad y no regresividad al disminuir la remuneración de la parte actora, pues tener del 100% del salario, el 30% como prima especial afecta no solo el salario devengado, sino, el ingreso base de liquidación de las prestaciones sociales, siendo menester, la reliquidación de la prima especial como emolumento adicional y consecuentemente de las prestaciones sociales sobre el 100% de la remuneración básica mensual.

- **DE LA BONIFICACIÓN DE ACTIVIDAD JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

La *bonificación de actividad judicial* para Jueces fue creada en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992 por el Decreto Nacional 3131 de 08 de septiembre de 2005, para ser pagadera a partir del 30 de junio de ese año; este Decreto en su artículo 2º reiteraba la exclusión del carácter salarial de la misma, artículo expresamente derogado por el artículo 2º del Decreto Nacional 3900 de 2008.

En el Decreto Nacional 3900 de 2008, se señaló que a partir del 1º de enero de 2009 dicha prima constituiría factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensional y Sistema General de Seguridad Social en Salud; no obstante, el Consejo de Estado⁷ ratificó la legalidad de la limitación de su carácter salarial en consonancia con el pronunciamiento de la Corte Constitucional⁸ que declaró la exequibilidad de los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992.

Constituyendo una posición sentada del Órgano de cierre, mediante sentencia de 27 de febrero de 2014, proferida con ponencia de la doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, dentro del radicado: 17001-2331-000-2010-00405-01 (1896-13) el Consejo de Estado, señaló:

*“Visto lo anterior se puede concluir que la bonificación de actividad judicial creada por el Decreto 3131 de 2005, a favor de Jueces y Fiscales Delegados es un reconocimiento económico al buen desempeño de los funcionarios que cumplen las metas propuestas y no constituyó factor salarial por expresa disposición legal y, que **el Consejo de Estado, en Sentencia de 19 de junio de 2008, consideró ajustada a la legalidad la expresión “sin carácter salarial” de la bonificación por actuación judicial de los Jueces y Fiscales en razón a que se trata de** una suma adicional a la asignación básica que pretende mejorar las condiciones económicas del funcionario judicial.*

*Se debe tener en cuenta que el carácter de la bonificación por actividad judicial cambió a partir del 1 de enero de 2009, por expresa disposición del Decreto 3900 de octubre de 2008, según el cual constituye factor para determinar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en salud y pensión. Al existir pronunciamiento judicial respecto a la legalidad del carácter “**no salarial**” de la bonificación por actividad judicial en vigencia del Decreto 3131 de 2005, no es viable su inclusión como factor salarial o prestacional antes del 1 de enero de 2009, fecha a partir de la cual el Gobierno Nacional le confirió tal connotación.”*

En este orden de ideas, es claro que, la bonificación por actividad judicial carece de carácter salarial para efectos de liquidación de prestaciones sociales, no sólo por virtud de lo normado en la Ley 4ª de 1992, sino además por cuanto es una posición uniforme de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado considerar ajustado a la Constitución y la Ley tal limitación, por ende, no puede otorgársele tal carácter para liquidar las prestaciones sociales a la parte actora.

- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

Con el fin de determinar si en el caso bajo juicio resulta menester aplicar la *excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción* fundamentada en el artículo 4º de la Constitución, el cual reza:

⁷ Sección Segunda, Consejo de Estado, sentencia de 19 de junio de 2008, expediente 0867-06, MP. Dr. Jaime Moreno García.

⁸ Sentencia C-279/96

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

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

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”⁹ (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 inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*
- (iii) En virtud, **de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.** En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.*
- (iv) En todo caso, vale la pena aclarar que **el alcance de esta figura es inter-partes** y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preeminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala*

⁹ Sentencia SU132/13

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.”¹⁰ (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.”¹¹

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

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

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

Así las cosas, para el Despacho resulta clara la contradicción entre lo normado en el artículo 53 de la Constitución Política y lo dispuesto en el artículo 8º de los Decretos 1024 de 2013 y 194 de 2014¹² que consideraron el 30% del salario básico de los servidores beneficiados como prima especial, siendo procedente inaplicar por inconstitucional esta regulación con el fin de que se agregue lo correspondiente al 30% de lo devengado como salario básico por la actora a su remuneración mensual por concepto de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Frente a los decretos expedidos con posterioridad al año 2014 que pese a no utilizar la misma literalidad fueron interpretados por la Entidad demandada de la misma manera, no existirá pronunciamiento expreso, pero se advertirá a la accionada la obligación de respetar los preceptos constitucionales,

¹⁰ Sentencia T-681/16

¹¹ Sentencia T-1015/05

¹² *“En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considerará como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los... Jueces de la República...”*,

legales y reglas jurisprudenciales, entendiendo que la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 debe ser un agregado al salario básico de la beneficiaria.

No se corre la misma suerte con *la bonificación de actividad judicial*, toda vez que, la limitación de su carácter salarial se dio directamente en su Ley de origen, tal y como se indica en la Sentencia de Constitucionalidad No. 279 de 1996 y lo ha reiterado el Consejo de Estado en las sentencias ya citadas, entre ellas la sentencia proferida el 19 de junio de 2008 con ponencia del doctor Jaime Moreno García, en la que textualmente se indica:

“Conforme a lo expuesto, considera la Sala que las normas acusadas, al señalar que la bonificación de actividad judicial no tendría carácter salarial ni prestacional, no desconocieron ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones legales y constitucionales citadas en la demanda.

Ahora bien, según el demandante la bonificación por actividad judicial es, a la luz de lo normado por los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, un componente de la remuneración que tiene todas las características esenciales del salario, por lo que no le es permitido a la Administración suprimirle el carácter salarial.

*Para la Sala no es de recibo tal razonamiento porque, contrario a lo afirmado por el actor, **la bonificación de actividad judicial fue creada precisamente para mejorar el salario, es decir se trata de una suma adicional a la asignación básica, constituida, desde un principio, sin carácter salarial.** Por ello resulta desacertado que se alegue una desmejora del mismo, y no puede concebirse que una disposición que tiene como finalidad mejorar las condiciones económicas de un trabajador pueda lesionar y desmejorar el derecho al trabajo.*

Así las cosas, no existe una situación jurídica consolidada, por cuanto la bonificación especial no existía con anterioridad a la Ley 4ª de 1992, y, además, porque las normas acusadas fueron expedidas dentro de las facultades del Gobierno, de acuerdo con los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarados exequibles por la Corte Constitucional.” [Negrilla del Despacho]

Al concluirse que este componente de la remuneración de la parte actora no ostenta carácter salarial, se despachará desfavorablemente lo pretendido frente a la misma.

3.1.2 CASO CONCRETO

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

- La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
 - a) La demandante presentó reclamación administrativa el 08 de junio de 2018. /Fls. 73 al 88 archivo: 01.pdf, del expediente digital/

- b) La Entidad dio respuesta, a través de la Resolución No. DESAJARO18-1385 del 22 de junio de 2018, negando su solicitud por lo que, la actora interpone recurso de apelación contra la misma el 28 de junio de 2018, el cual no fue respondido operando el silencio administrativo negativo. /Fls. 89 al 106 archivo: 01.pdf, del expediente digital/
- o Obra así mismo, el siguiente certificado laboral de la demandante:
 - c) La expedida el 22 de junio de 2018 por la Jefe de Talento Humano de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Armenia Quindío, en la que indica que a la señora JULIET MARCELA POVEDA CORTES, identificada con la cédula de ciudadanía número 41.959.346, se le reconoció el pago de la prima especial desde el 01 de enero de 2016 hasta desempeñó el cargo de Juez Municipal, señalándose los conceptos devengados hasta el 22 de junio de 2018. /Fl. 51-59 archivo: 01.pdf, del expediente digital/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora **JULIET MARCELA POVEDA CORTES**, se desempeñó como Juez de la República y devengó 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 tenido como la prima misma, sin ser adicionada como era el deber legal, lo que implicó una reducción del mismo al 70% para efecto de la liquidación de sus prestaciones sociales.

En este orden de ideas, considerándose la errónea liquidación de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 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 de la aquí demandante, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; no obstante, respecto de las prestaciones sociales lo será únicamente sobre el 100% del salario básico percibido, dado que, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

1.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán desfavorablemente las excepciones denominadas: 1) INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIO, 2) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI Y 3) PRESCRIPCIÓN Y 4) CADUCIDAD, propuestas por la Entidad demandada, por cuanto está claro que, la parte actora tiene derecho a la reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional a la totalidad del salario básico devengado y respecto de las prestaciones sociales sobre el 100% del salario percibido.

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

En este sentido, y por considerarse el acto administrativo demandado nugatorio de las disposiciones constitucionales y legales, será del caso,

declarar la nulidad del Oficio DESAJARO18-1385 del 22 de junio de 2018 y del acto ficto generado con el silencio administrativo negativo frente al recurso de apelación interpuesto el 28 de junio de 2018.

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

De la misma forma, la mencionada prima especial deberá considerarse como un emolumento **adicional** al salario básico mensual, esto es, el 100% de la remuneración mensual **más** el 30% por concepto de la prima especial; en lo que toca a las prestaciones sociales, las mismas únicamente serán liquidadas sobre el 100% del salario básico mensual, pues el 30% alusivo a la prima especial solamente será tenida en cuenta como factor salarial para efectos de la cotización a la pensión de jubilación. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de Ley con destino a la Entidad de previsión, deberán ser deducidos.

Frente a la solicitud de declarar la nulidad de las Resoluciones No. 382 del 12 de febrero de 2014, 161 del 13 de febrero de 2015, DESAJARR17-90-219 del 13 de febrero de 2017 y DESAJARR18-101-367 del 13 de febrero de 2018 por medio de las cuales se liquida un Auxilio de Cesantía Anualizada, se despachara desfavorablemente, en tanto, la aplicación de la regla jurisprudencial incluye la obligación por parte de la entidad demandada de reliquidar bajo los parámetros de esta providencia la totalidad de las prestaciones sociales devengadas por la actora y el pago del porcentaje correspondiente a la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Con respecto a la *bonificación de actividad judicial*, se reitera, la misma no ostenta carácter salarial, por tanto, no se ordenará su inclusión como factor salarial al momento de la reliquidación de los emolumentos prestacionales.

3.1.4 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, establecen¹³: (i) que

¹³ 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, peso solo un lapso igual.

Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

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 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 advierte que en el caso *sub examine* no operó el fenómeno de la prescripción, toda vez que, JULIET MARCELA POVEDA CORTES laboró al servicio de la demandada como Juez de la República desde el 01 de enero de 2016 y presentó reclamación administrativa el 08 de junio de 2018, siendo posible reconocer los valores causados desde el 01 de enero de 2016, fecha de su vinculación, en razón a la interrupción del fenómeno de la prescripción trienal.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, también se deben reconocer desde el momento de la vinculación de la actora con la entidad al no operar el fenómeno de 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, sin perjuicio de lo ordenado en el Decreto 272 de 2021.

5. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del momento de su vinculación y por los periodos en los cuales haya fungido como Juez de la República.

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.

6. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso¹⁴, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

¹⁴ “**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”

PRIMERO: INAPLICAR para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad la expresión: “... se considerará como *Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual...*” contenida en el artículo 8° de los Decretos 1024 de 2013 y 194 de 2014, así como los demás Decretos que de forma posterior la reprodujeron por vulnerar los principios establecidos en el artículo 53 de la Carta Superior y conllevar una abierta desmejora económica de las condiciones laborales protegidas por el Ordenamiento Superior y los Convenios y Tratados Internacionales que hacen parte del bloque de Constitucionalidad.

SEGUNDO. DECLARESE LA NULIDAD del Oficio DESAJARO18-1385 del 22 de junio de 2018 suscrito por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Armenia Quindío y del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo configurado por la falta de resolución del recurso de apelación interpuesto contra el primero el 28 de junio de 2018, mediante los cual se negó la reliquidación de prestaciones sociales y el reconocimiento y pago de la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 a la señora JULIET MARCELA POVEDA CORTES, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas: 1) INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIO, 2) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, 3) PRESCRIPCIÓN Y 5) CADUCIDAD, propuestas por la entidad accionada de acuerdo a las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

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

- I. Reconocer y pagar a la señora **JULIET MARCELA POVEDA CORTES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.959.346 de Armenia, quien laboró al servicio de la Rama Judicial como Juez de la República, la diferencia que resulte entre el valor cancelado como salario básico y la totalidad del salario que debió devengar, es decir, el ciento por ciento (100%) sin descontar el treinta por ciento (30%) deducido por concepto de prima especial, a partir del **01 de enero de 2016** (momento de su vinculación), durante el tiempo que se haya desempeñado como Juez de la Republica.
- II. Reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) a la señora **JULIET MARCELA POVEDA CORTES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.959.346, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) de su salario básico mensual (sin deducir el 30% por concepto de prima), pagando los valores diferenciales que correspondan entre lo cancelado y lo que se debió cancelar desde el **01 de enero de 2016** hasta el momento de su desvinculación.
- III. 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, se debe reliquidar, con inclusión

del valor de la prima especial de servicios (30%) y el cien por ciento (100%) del salario básico, los aportes a pensión por todo el tiempo que la señora **JULIET MARCELA POVEDA CORTES** percibió la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual este afiliada, sin perjuicio de lo consagrado en el Decreto 272 del 11 de marzo de 2021.

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

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

SEPTIMO. NIEGUENSE las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO. 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.

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


NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO
JUEZ

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

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado
No. **052 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023**



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

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

SENTENCIA No.	200 - 2023
RADICADO	63-001-33-33-001- 2020-00016 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Cesar Augusto Villarraga Chavarro
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A.1475

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, se advierte que no se encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

OBJETO DE LA DECISIÓN

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

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Pretende el demandante 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 383 del 2013, se declare la nulidad de la Resolución DESAJARO18-2620 del 13 de noviembre del 2018 proferida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Seccional Quindío, así como, la nulidad del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la resolución primigenia, el día 23 de noviembre del 2018, seguidamente, deprecia se declare que el emolumento denominado “bonificación judicial”

creada mediante el Decreto 383 del 2013 es base salarial para efectos de la liquidación de todas las prestaciones sociales desde el 1° de marzo del 2017 hasta la fecha en que se resuelva favorablemente la demanda y en tanto persista la relación laboral.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, pide se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de la “bonificación judicial” señalada en los Decretos 383 del 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, reclama la indexación monetaria de la mayor diferencia de los valores prestacionales y salariales reliquidados y dejados de percibir, el ajuste de dichas sumas de dinero conforme lo establece el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la entidad demandada.

1.2 HECHOS

Relata el demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 1° de marzo del 2017, ocupando al momento de presentación de la demanda el cargo de OFICIAL MAYOR, seguidamente, expone que el Congreso de la Republica expidió la Ley 4° de 1992 mediante la cual fijo normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, en atención a la referida norma, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 del 2013, mediante el cual se creó la bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, refiere que mensualmente percibe dicha bonificación, empero, aduce que el Decreto 383 del 2013 desconoce el mandato dispuesto en la Ley 4° de 1992, en tanto dispuso que esa bonificación judicial solo constituiría factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud, acto que en su sentir es regresivo de los derechos laborales.

En tal sentido, considera tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales devengadas desde el 1° de marzo del 2017 a la fecha en que perdure la relación laboral, tal y como debió ser en aplicación a lo establecido en la Ley 4° de 1992.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas son:



DE ORDEN CONSTITUCIONAL: preámbulo, artículos 2, 4, 13, 25, 29, 48, 53, 83, 150, 215 y 256 de la Constitución Política.

✚ **DE ORDEN LEGAL:** artículo 1, 2, 4, 10 y 14 de la Ley 4ª de 1992; numeral 7 del artículo 152 de la Ley 270 de 1996; artículo 24, 32, 35 del Decreto 546 de 1971; artículo 9 del Decreto 603 de 1977, artículo 8 del Decreto Ley 244 de 1981; artículo 2 del Decreto 1726 de 1973 y el artículo 17, 32, 33 del Decreto Ley 1045 de 1978; artículo 109 del Decreto 1660 de 1978, artículo 4 del Decreto 2916 de 1978, Decreto 247 de 1997, artículo 45 del decreto 1042 de 1978 y artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo.

✚ **DE ORDEN INTERNACIONAL:** Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Colombiano, así como, los Convenios de la OIT identificados con los números 87, 95, 98, 100, 111, entre otros.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Después de poner en contexto el marco histórico y normativo de la bonificación judicial, refiere que los decretos mediante los cuales se creó el aludido emolumento fueron expedidos en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, esto es, se trata de unos decretos reglamentarios proferidos en la facultad y en cumplimiento de los mandatos contenidos en la referida Ley. Seguidamente, expone que con la Ley Marco, el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador al expedir los Decretos 382, 383 y 384 del 2013, pues en su sentir, se desbordó la potestad reglamentaria conferida por la Constitución Política, razón suficiente para determinar que son contrarios a la Constitución y la Ley.

Expone que la confrontación entre el articulado de la Ley 4ª de 1992 y lo previsto en el Decreto que se cuestiona [Decreto 383 del 2013] se evidencia que a pesar de que éste fue proferido en desarrollo de una Ley que ordena la materialización de la nivelación salarial para los empleados de la Rama Judicial y de la Dirección Ejecutiva y Seccionales de la Administración Judicial, impuso de forma desbordada una limitación, ocasionando así una transgresión directa a la Ley marco 4ª de 1992.

Refiere que la bonificación sin carácter salarial, al desconocer el mandato de la nivelación salarial para los empleados de la Rama Judicial, desconoce y desmejora los derechos de los servidores públicos a una remuneración equitativa, en tanto la multicitada bonificación judicial que perciben mensualmente se exceptúa para la liquidación de prestaciones sociales y cesantías.

Conforme al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, afirma que la bonificación judicial debe ser parte del salario, en tanto la Ley 4ª de 1992 imponía el deber de consagrar la remuneración en forma equitativa y en ningún momento facultó al Gobierno Nacional para

desconocer el carácter de salarial de determinados factores constitutivas de la remuneración, así mismo, alude al Acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional, la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación para manifestar que en el referido acuerdo en ningún momento se estipuló que tal bonificación sería excluida de la base de liquidación de las prestaciones sociales.

Alude a los Convenios de la OIT, para manifestar que la noción de remuneración comprende todos los pagos que recibe el trabajador durante la relación laboral por el desempeño de su trabajo, afirmación que soporta en algunos pronunciamientos del Consejo de Estado.

Seguidamente, expone que los actos administrativos demandados implican una falsa motivación por error de derecho al transgredir la Ley Marco, el bloque de constitucionalidad y la jerarquía de las Leyes, pues tal vicio se relaciona directamente con “el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa”.

Por último, acude a la noción de prima para manifestar que esta se refiere a un incremento, un plus, que añade valor al ingreso laboral del servidor, en tanto representa un incremento en la remuneración básica mensual de los servidores públicos; respecto a la excepción de inconstitucionalidad, ya que la petición objeto de esta acción judicial recae justamente sobre la inaplicabilidad del Decreto 383 de 2013.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de oponerse a todas las pretensiones, aceptar los hechos relativos a los cargos desempeñados y los extremos laborales ofrecidos en la demanda, manifiesta que en ejercicio de la potestad dada en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992, en la que fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el respeto de los derechos adquiridos, la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal, la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad. Así, en virtud de la Constitución y la Ley citada, al Gobierno Nacional le corresponde de manera exclusiva fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos, por lo que, expidió el Decreto 0383 de 2012 por el cual se creó la bonificación judicial, reconociéndose a partir del 01 de enero de 2013, que establece en su artículo 1 que esta se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización a los Sistemas Generales de Pensiones y seguridad social en salud.

Indica, además, que los Decretos 383 de 2013, 384 de 2013, 1269 de 2015 y 246 de 2016, instituyeron que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional en ellos estatuido, por lo que, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 4° de 1992, cualquier

disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

Trae a colación, como precedentes jurisprudenciales de legalidad y de constitucionalidad que avalan emolumentos laborales sin carácter salarial, la Sentencia de 19 de junio de 2008, proferida por el Consejo de Estado dentro del radicado número 11001- 03-25-000-2006-00043-00 (0867-06), en la que se ratificó el carácter no salarial de la Bonificación de Actividad Judicial creada por el Decreto No. 3131 del 08 de septiembre de 2005, para Jueces de la República y otros funcionarios, y, la sentencia C-279 de 1996, proferida por la Corte Constitucional, que declaró exequible el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, el cual, determinaba que la prima especial allí creada no tendría carácter salarial para ningún efecto, en razón de la libertad de configuración del legislador.

En razón a lo anterior, indica que el legislador está facultado por la Constitución para fijar los estipendios laborales y prestacionales de los servidores públicos y la libertad para disponer que cierta parte del salario no constituya factor para liquidar algunos conceptos de salario, por lo cual, el ordenamiento que instituyó la bonificación judicial en ninguna manera podría considerarse como inconstitucional, ilegal o violatorio de pactos internacionales.

Apoyándose en la Sentencia C-410 de 1997, de la Corte Constitucional, que indica que los derechos adquiridos son situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la Ley, manifiesta que, a la parte demandante no se le ha vulnerado derecho adquirido alguno, en consideración a que el derecho que reclama, solo fue creado por el Gobierno Nacional hasta en los Decretos citados, por lo que no hacía parte de su patrimonio antes de la expedición del mismo, por lo que, no hay lugar a cancelarle diferencia prestacional alguna a título de bonificación judicial.

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

Finalmente, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, en el sentido de incluir en la liquidación de las prestaciones sociales del actor el valor de la bonificación judicial como factor salarial, la cual solo se debe tomar para calcular los aportes a los sistemas de salud y pensión, lo que

corresponde respetar a la Administración Judicial, pues actuar de forma diferente, comportaría la modificación del régimen salarial ya establecido en la Ley.

Como medios exceptivos propuso: 1. DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE, 2. INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO, 3. FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR, 4. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, 5. COBRO DE LO NO DEBIDO Y 6. PRESCRIPCIÓN.

2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Armenia mediante proveído del 25 de agosto del 2021, posteriormente, en virtud del Acuerdo PCSJA22-11910 del 2 de febrero del 2022, el Juzgado 402 Administrativo Transitorio de Manizales avocó el conocimiento del asunto, resolvió la excepción previa denominada “Integración De Litisconsorcio Necesario”, fijó el litigio, decretó las pruebas, prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, y corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: se ratifica en los argumentos expuestos en el libelo genitor, con base en las pruebas que reposan en el expediente digital, recalca el carácter salarial de la bonificación judicial con independencia de la denominación dada por el Gobierno Nacional, por lo que, aludiendo a múltiples apartados legales y jurisprudenciales del escrito de la demanda, considera procedente la reliquidación de sus credenciales laborales y la nulidad de los actos administrativos demandados.

PARTE DEMANDADA: Reitera los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, e insiste en que, de acuerdo con el precedente constitucional y judicial, así como la filosofía del legislador con la expedición del Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, a la parte demandante no se le han vulnerado derechos adquiridos. Insiste en que sea absuelta de toda responsabilidad.

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

3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la ‘FIJACIÓN DEL LITIGIO’. Para ello abordará **(i)** el argumento central, conformado por **(i.i)** la premisa normativa y jurisprudencial, **(i.ii)** el

análisis del caso concreto, para con ello arribar **(i.iii)** a la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ✚ ¿Cómo se encuentra regulada la bonificación judicial en el Decreto 0383 de 2013?
- ✚ ¿Debe inaplicarse la expresión “...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?
- ✚ ¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

De ser positiva la respuesta anterior,

- ✚ ¿Deben reliquidarse la totalidad de los factores salariales y prestacionales que devenga el demandante?

En caso de acceder a las pretensiones,

- ✚ ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

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

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

“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

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

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

Se sigue de la literalidad del artículo 1° de dicha normativa, que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud; así mismo, se advierte del artículo 3°, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí estatuido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

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

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **Gobierno Nacional de la República de Colombia y los Representantes de los Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en la cual se estableció lo siguiente:

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

ACUERDAN:

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

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

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

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

- DEL CONCEPTO DE SALARIO:

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

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

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

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

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio,

núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 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 Magistrado Carlos Gaviria Diaz, dispuso:

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

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

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

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el precepto 53

constitucional en el cual se predica que “(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en extensa jurisprudencia, así:

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

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

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

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

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL

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

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el Acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 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 **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

- **DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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

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

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

“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia,

*esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”¹ (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 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”.*
- (iii) En todo caso, vale la pena aclarar que **el alcance de esta figura es inter-partes** y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preeminencia 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*

¹ Sentencia SU132/13

leyes, conforme al artículo 241 superior.”² (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, inaplicar con efectos inter partes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

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

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0383 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: *“...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”* contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás

² Sentencia T-681/16

³ Sentencia T-1015/05

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 Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 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 1º del Decreto 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera al demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

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

3.1.2 CASO CONCRETO

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

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

- ✓ A través de apoderado judicial, el señor CESAR AUGUSTO VILLARRAGA CHAVARRO presentó reclamación administrativa el 8

de noviembre del 2018 /Archivo PDF 03/, tal petición fue resuelta a través de la Resolución DESAJARO18-2620 del 13 de noviembre del 2018/Archivo PDF 04/, mediante la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial Seccional Armenia 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 23 de noviembre del 2018/Archivo PDF 05/, el cual fue concedido mediante la resolución DESAJARO18-1278 del 28 de noviembre del 2018/Archivo PDF 06/, empero, a la fecha no se ha dado respuesta de fondo al recurso de segundo grado.

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

- ✓ Constancia del 14 de junio del 2019 /Archivo PDF 07, 22 y 23/, en la que se indica que el señor CESAR AUGUSTO VILLARRAGA CHAVARRO identificado con la cédula de ciudadanía No. 12.194.073, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 1° de marzo del 2017 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el señor CESAR AUGUSTO VILLARRAGA CHAVARRO, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que el demandante ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe CESAR AUGUSTO VILLARRAGA CHAVARRO, ello por cuanto, tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario que devenga.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas 1. DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL

DEMANDANTE, 2. FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR, 3. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS y 4. COBRO DE LO NO DEBIDO, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que al demandante no se le ha reconocido la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte 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 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y, por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: *“... y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”*, contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por el demandante, a partir del **1º de marzo del 2017** (momento de su vinculación), teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año,

conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con las Constancias expedidas por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta la señora CESAR AUGUSTO VILLARRAGA CHAVARRO a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de 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 qua non, que el derecho sea exigible, puesto que a partir de que se causa dicha exigibilidad, inicia el conteo de los 3 años con los que cuenta el empleado o trabajador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, término que será interrumpido solo con la presentación de un reclamo escrito del derecho ante la autoridad encargada de reconocerlo.

Y agrega:

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

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

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1° de enero de 2013, por disposición del artículo 5° del Decreto 0383 de 2013, pero se encuentra probado en el expediente que el señor CESAR AUGUSTO VILLARRAGA CHAVARRO, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **8 de noviembre del 2018**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde el **1° de marzo del 2017**, fecha de vinculación con la entidad demandada, 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), no pasaron más de tres años, por lo que no operó el fenómeno de la prescripción trienal, de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto de suspensión de la acción de cobro, pues, con tal proceder se haría nugatorio un derecho que es imprescriptible, criterio que también resulta aplicable a las acciones de cobro de los aportes en mora en el Sistema General de Riesgos Profesionales; por lo que, dicho reconocimiento se aplica a partir del 7 de enero de 1993, fecha en que entró en vigencia el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

4. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

De igual forma, se ordenará que la demandada pague al demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por 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. 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 lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación; esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: INAPLICAR para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*” contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas 1. DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE, 2. FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR, 3. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS y 4. COBRO DE LO NO DEBIDO propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución **DESAJARO18-2620 del 13 de noviembre del 2018** expedida por el Director Ejecutivo

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:

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

Seccional de Administración Judicial de Armenia - Quindío **y del acto ficto o presunto** configurado por el silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto de forma el día 23 de noviembre del 2018, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales del señor **CESAR AUGUSTO VILLARRAGA CHAVARRO** identificado con la cédula de ciudadanía **No. 12.194.073**, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo al cargo desempeñado a partir del **1° de marzo del 2017**, fecha de su vinculación.

De la misma forma, la mencionada bonificación judicial deberá considerarse salario para la liquidación de todos los emolumentos que sean percibidos por el demandante, mientras se desempeñe como empleado de la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devengue tal asignación.

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

SÉPTIMO: A las sumas que resulten a favor del demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y 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. **052 DEL 01 DE AGOSTO DEL 2023**



**VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



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

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

SENTENCIA No.	213 - 2023
RADICADO	63-001-33-33-004- 2018-00428 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Jorge Andrés Toro Ramírez
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial.

A.I.1488

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, se advierte que no se encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

OBJETO DE LA DECISIÓN

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

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Es pretendido por la parte demandante que se inaplique la frase: “...y *constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social.*”, contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013 y se nulite el oficio DESAJARO18-1600 del 17 de julio de 2018 y el acto ficto o presunto originado por la falta de respuesta de la apelación presentada el 30 de julio de 2018, por medio de la cual se le negó la solicitud de reconocimiento, inclusión, computación e imputación como factor salarial de la Bonificación Judicial determinada en el artículo 1 del mencionado decreto.

En consecuencia, y, a título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la entidad demandada a reconocer la incidencia prestacional de la bonificación judicial que le fue cancelada, en las prestaciones sociales devengadas, y a reliquidar y reconocer las diferencias que se hubieren

causado en las prestaciones sociales, y la bonificación por servicios prestados, a partir del 1 de enero de 2013, fecha en que se le otorgó efectos fiscales al Decreto 383 del 6 de marzo de 2012, descontando los aportes del sistema de seguridad social.

Finalmente, reclama, la indexación monetaria de la mayor diferencia de los valores prestacionales y salariales reliquidados y dejados de percibir, el ajuste dichas sumas de dinero a las normas adjetivas y sustanciales de la Ley 1437 de 2011, y, se condene en costas a la demandada.




1.2 HECHOS

Relata el demandante, que trabaja al servicio de la Rama Judicial, y que, en virtud del Acuerdo 06 de noviembre de 2012, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, en el cual creo una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, con retroactividad del 01 de enero de ese año, en la que se determinó, que dicha bonificación únicamente constituiría factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, logrando su exclusión para la liquidación de otras prestaciones sociales a las que tiene derecho.

Adiciona que, solicitó a la entidad demandada el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial, el 13 de julio de 2018, con la finalidad de obtener el reajuste de sus prestaciones sociales, habiendo sido negada su solicitud mediante oficio DESAJARO18-1600 del 17 de julio de 2018 suscrito por el doctor JULIAN OCHO ARANGO, razón por la cual, interpuso recurso de apelación el 30 de julio de 2018, configurándose acto ficto negativo el 30 de septiembre de 2018.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

-  **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 13, 25, 53, 136 150, Núm 19 inciso 1 y literal e del artículo 209 de la Constitución Política y los precedentes de la Corte Constitucional.
-  **DE ORDEN LEGAL:** Ley 33 de 1985, Ley 50 de 1990, Ley 4 de 1992, artículo 127, 128 y 132 del Código Sustantivo del Trabajo.
-  **DE ORDEN ADMINISTRATIVO:** Decreto 1045 de 1978 art 45, Decreto 2460 de 2006, Decreto 3899 de 2008, Decreto 0383 de 2013 art 2, Decreto 3135 de 1968, Decreto 1042 y 1045 de 1978.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Señala que, el Gobierno Nacional creo una bonificación judicial para los servidores de la Rama Judicial mediante Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013 reconocida a partir del 1º de enero de 2013, de forma mensualizada, que percibirá el servidor público mientras permanezca en el servicio, que su valor corresponde al establecido en el decreto y se ajusta de acuerdo a la variación del IPC, no aplicándole en consecuencia, el incremento que fija el Gobierno Nacional para las asignaciones básicas, sin embargo, desde el año 2014 hasta el 2018, los valores establecidos contienen un ajuste equivalente

a una variación proyectada del IPC del 2% respecto del valor del año inmediatamente anterior, y para el año 2019, y, en adelante, el valor mensual de la bonificación será el que se perciba el año inmediatamente anterior reajustado con el IPC certificado con por el DANE.

Trayendo a colación el artículo 13, estipula la igualdad de todos, sin discriminación alguna, pero asegura que, en el caso en concreto, se están vulnerando dichos derechos a la accionante, al no reconocerle sus factores salariales en igualdad de condiciones frente a los demás empleados públicos, puesto que la bonificación judicial pretendida, constituye salario, generando así efectos legales frente a otras prestaciones al corresponder a retribución por sus servicios de manera habitual y periódica.

Cita especialmente la sentencia proferida el 02 de abril de 2009, por el Consejo de Estado, con ponencia del doctor GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, dentro del expediente radicado con el número 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07), en la que se indica, que para los empleados del estado que, desde la perspectiva de “*primas*”, se entiende invariablemente, un agregado a su ingreso laboral en ocasiones de naturaleza prestacional y en otras de carácter salarial o como simple bonificación, pero con la constante de representar un incremento en los ingresos derivados de la relación laboral.

Resalta, que la bonificación judicial tuvo su origen en la negociación colectiva que quedó plasmada en el acta del 06 de noviembre de 2012, con la cual se logró la nivelación salarial de los empleados de la Rama Judicial, sin embargo, el Gobierno desconoció lo acordado y con ello violó los tratados internacionales que protegen tales acuerdos, así como los principios de la buena fe y confianza legítima.

Finalmente menciona que, la expresión “...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social.”, debe inaplicarse, en tanto, viola los principios de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos y la aplicación a la situación más favorable del trabajador, lo que generó una transgresión a sus derechos fundamentales, siendo necesaria, la inaplicación de la expresión acusada, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de oponerse a todas las pretensiones, aceptar los hechos relativos a los cargos desempeñados y los extremos laborales ofrecidos en la demanda, manifiesta que en ejercicio de la potestad dada en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992, en la que fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el respeto de los derechos adquiridos, la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal, la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad. Así, en virtud de la Constitución y la Ley citada, al Gobierno Nacional le corresponde de manera exclusiva fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos, por lo que, expidió el Decreto 0383 de 2012 por el cual se creó la bonificación judicial, reconociéndose a partir del 01 de enero de 2013, que establece en su artículo 1 que esta se reconocerá mensualmente y constituirá

únicamente factor salarial para la base de cotización a los Sistemas Generales de Pensiones y seguridad social en salud.

Indica, además, que los Decretos 383 de 2013, 384 de 2013, 1269 de 2015 y 246 de 2016, instituyeron que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional en ellos estatuido, por lo que, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 4° de 1992, cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

Trae a colación, como precedentes jurisprudenciales de legalidad y de constitucionalidad que avalan emolumentos laborales sin carácter salarial, la Sentencia de 19 de junio de 2008, proferida por el Consejo de Estado dentro del radicado número 11001- 03-25-000-2006-00043-00 (0867-06), en la que se ratificó el carácter no salarial de la Bonificación de Actividad Judicial creada por el Decreto No. 3131 del 08 de septiembre de 2005, para Jueces de la República y otros funcionarios, y, la sentencia C-279 de 1996, proferida por la Corte Constitucional, que declaró exequible el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, el cual, determinaba que la prima especial allí creada no tendría carácter salarial para ningún efecto, en razón de la libertad de configuración del legislador.

En razón a lo anterior, indica que el legislador está facultado por la Constitución para fijar los estipendios laborales y prestacionales de los servidores públicos y la libertad para disponer que cierta parte del salario no constituya factor para liquidar algunos conceptos de salario, por lo cual, el ordenamiento que instituyó la bonificación judicial en ninguna manera podría considerarse como inconstitucional, ilegal o violatorio de pactos internacionales.

También, cita la sentencia del 12 de febrero de 1993 (radicación 5481) de la Corte Suprema de Justicia, la cual indica que, aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular prestaciones e indemnizaciones, ello no impide que el legislador disponga que alguna prestación social o indemnización se liquide sin el monto total del salario del trabajador, lo que permite al legislador determinar que algunas primas no tengan carácter salarial, sin que ello implique lesión a los derechos del trabajador.

Apoyándose en la Sentencia C-410 de 1997, de la Corte Constitucional, que indica que los derechos adquiridos son situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la Ley, manifiesta que, a la parte demandante no se le ha vulnerado derecho adquirido alguno, en consideración a que el derecho que reclama, solo fue creado por el Gobierno Nacional hasta en los Decretos citados, por lo que no hacía parte de su patrimonio antes de la expedición del mismo, por lo que, no hay lugar a cancelarle diferencia prestacional alguna a título de bonificación judicial.

Expone que en el presente caso, no le es dable a la Administración acceder a la inaplicación por inconstitucionalidad de los textos demandados, en tanto, ello implicaría modificar el régimen salarial y prestacional de beneficiarios del Decreto 0383 de 2013, sumado a la inexistencia de vicio de constitucionalidad en la disposición normativa que acusa la parte actora, por resultar ajustado a la Constitución que el Gobierno Nacional establezca que ciertos emolumentos salariales no tengan carácter salarial, por ser válido dentro de la libertad de configuración, y porque, las condiciones en

que fue creada la bonificación judicial surgieron a partir del acuerdo colectivo que se hizo con las organizaciones sindicales de la Rama Judicial.

Finalmente, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, en el sentido de incluir en la liquidación de las prestaciones sociales del actor el valor de la bonificación judicial como factor salarial, la cual solo se debe tomar para calcular los aportes a los sistemas de salud y pensión, lo que corresponde respetar a la Administración Judicial, pues actuar de forma diferente, comportaría la modificación del régimen salarial ya establecido en la Ley.

Como medios exceptivos propuso: “*DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE*”, “*INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO*”, “*FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR*”, “*PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS*”, “*COBRO DE LO NO DEBIDO*” y “*PRESCRIPCIÓN*”.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 03 de diciembre de 2019 el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia admitió demanda la cual fue contestada oportunamente; posteriormente y mediante proveído del 11 de marzo de 2021, dispuso prescindir de la audiencia establecida en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, decidió excepciones previas negando la solicitud de litisconsorcio necesario, fijó el litigio, incorporó las pruebas y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, quienes así lo hicieron dentro del término.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Recalca el carácter salarial de la bonificación judicial con independencia de la denominación dada por el Gobierno Nacional, por lo que considera procedente la reliquidación de sus acreencias laborales y la nulidad de los actos administrativos demandados.

PARTE DEMANDADA: Reitera los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, e insiste en que, de acuerdo con el precedente constitucional y judicial, así como la filosofía del legislador con la expedición del Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, a la parte demandante no se le han vulnerado derechos adquiridos. Insiste en que sea absuelta de toda responsabilidad.

MINISTERIO PÚBLICO: Guardó silencio.

3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la ‘FIJACIÓN DEL LITIGIO’, para lo cual abordará los siguientes tópicos: **(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 del problema propuesto en los siguientes términos:

- Se encuentran viciados de nulidad los actos administrativos demandados, esto es el **oficio DESAJARO18-1600 del 17 de julio de 2018**, proferido por el Director Ejecutivo Seccional y **el acto ficto configurado el 30 de septiembre de 2018**, frente al recurso de

apelación presentado en contra del primero, el **30 de julio de 2018**, por cuanto no ha reconocido a la parte demandante en su calidad de empleado de la Rama Judicial, la bonificación judicial establecida en el Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013 como factor salarial y prestacional. En caso de existir el vicio demandado, ¿Si hay lugar a reconocerse desde el año 2013 y a futuro hasta que perdure la relación laboral del demandante con la Rama Judicial, dándole connotación de carácter salarial a la bonificación judicial, siendo necesario reliquidar y pagar las prestaciones sociales teniendo en cuenta ese factor salarial?

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTÍCULO 1° DEL DECRETO 0383 DE 2013

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4ª de 1992, expidió los Decretos 0383 de 2013, que en su artículo 1° creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1. *Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”*

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

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

Se sigue de la literalidad del artículo 1° de dicha normativa, que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud; así mismo, se advierte del artículo 3°, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí estatuido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

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

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **Gobierno Nacional de la República de Colombia** y los **Representantes de los Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992⁴, se estableció lo siguiente:

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

ACUERDAN:

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

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

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

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

- DEL CONCEPTO DE SALARIO:

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

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

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

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

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio, núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 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*, citamos aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario:

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el precepto 53 constitucional en el cual se predica que *“(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral”*, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia¹ en extensa jurisprudencia, así:

¹ SALA DE CASACIÓN LABORAL. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

“(...) 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 sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 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 **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

- **DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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

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

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

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

- (i) **La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad**, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán 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 inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*
- (iii) En virtud, **de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental**. En otras palabras, “puede ocurrir también que se*

² Sentencia SU132/13

esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.

- (iv) *En todo caso, vale la pena aclarar que **el alcance de esta figura es inter-partes** y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.”³ (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.”⁴

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

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

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

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

³ Sentencia T-681/16

⁴ Sentencia T-1015/05

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 Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 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 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera el demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

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

3.1.2 CASO CONCRETO

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

- La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
 - a) El demandante presentó reclamación administrativa el 13 de julio de 2018, que fue respondida por la demandada mediante la Resolución No. DESAJARO18-1600 del 17 de julio de 2018, las cuales fueron aportadas y relacionadas con el escrito de demanda. /fls. 30 a 33 y 34 a 36 archivo 01 - C. del expediente digitalizado/.
 - b) Frente a la misma, el 30 de julio de 2018, la parte actora presenta recurso de apelación. /fl 37 a 40 archivo 01-C. del expediente digitalizado/.
 - c) El recurso de apelación no fue resuelto, por lo cual, se configuró el silencio administrativo negativo.

- Obran así mismo, las siguientes constancias de la relación laboral, suscrita por la Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:
- Certificación del 18 de julio de 2018 y 26 de junio de 2020 en la que indica que el señor **JORGE ANDRÉS TORO RAMÍREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.094.882.681, se ha desempeñado en diferentes cargos y discriminando los pagos de salarios y prestaciones sociales, que ha devengado. /Fls 41 a 45 archivo C. y archivo 02 - 02 fls 24 a 32 del expediente digitalizado/.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el señor **JORGE ANDRÉS TORO RAMÍREZ**, se ha desempeñado, al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 0383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de sus servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que el demandante devengó desde el 1º de enero de 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 0383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos percibidos por el señor **JORGE ANDRÉS TORO RAMÍREZ**, ello por cuanto tal emolumento se ha causado 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 ha devengado.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán desfavorablemente las excepciones denominadas: *DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE*, *“INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO”*, *“FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR”*, *“PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”*, *“COBRO DE LO NO DEBIDO”* y *“PRESCRIPCIÓN”* propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que, la parte actora tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

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

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

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

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: “... y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013, y, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías y bonificaciones por servicios prestados, devengadas por el demandante, a partir del **03 de febrero de 2017**, fecha de su vinculación a la entidad demandada y demás emolumentos prestacionales que se liquiden de conformidad con el salario devengado, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 0383 de 2013, como factor salarial.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se limita a las fechas mencionadas, de acuerdo a lo probado con las Constancias del 18 de julio de 2018 y 26 de junio de 2020 expedida por la Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, donde se señalan los extremos temporales del servicio prestado por el señor **JORGE ANDRÉS TORO RAMÍREZ**, en la Rama Judicial.

3.1.4 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, establecen⁵: (i) que el termino de

⁵ 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, peso solo un lapso igual. Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en

prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.

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

Y agrega:

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

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

Para el efecto se tiene que, el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 0383 de 2013, y se encuentra probado en el expediente que el señor **JORGE ANDRÉS TORO RAMÍREZ**, fue vinculado a la Entidad accionada el 03 de febrero de 2017 y acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **13 de julio de 2018**, (Fls. 30 a 33 y 34 a 36 archivo 01 - C. del expediente digitalizado), interrumpiendo con ello el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho, por lo que, deben reconocerse los valores causados desde la fecha de su vinculación.

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

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.

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. 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 Proceso⁶, **no hay 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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

⁶ “**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”

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de la **Resolución No. DESAJAR18-1600 del 17 de julio de 2018** y del **acto ficto o presunto** derivado del silencio administrativo negativo, frente al recurso de apelación interpuesto, el 30 de julio de 2018, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas: *DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE*, *“INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO”*, *“FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR”*, *“PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”*, *“COBRO DE LO NO DEBIDO”* y *“PRESCRIPCIÓN”*, propuestas por la entidad accionada.

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de el señor **JORGE ANDRÉS TORO RAMÍREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.094.882.681, 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 los cargos desempeñados, **a partir del 03 de febrero de 2017**, fecha de su vinculación laboral.

La **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, efectuará los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan a el demandante al momento de realizar la reliquidación y pago ordenada.

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

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

SÉPTIMO: Sin condena en costas.

OCTAVO: 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.

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


NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO
JUEZ

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO
MANIZALES – CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado
No. **052 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, treinta y uno (31) de Julio del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	212 - 2023
RADICADO	63-001-33-33-006-2018-00445-00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Luz Amparo Rivera Cortés
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial.

A.I.1487

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, se advierte que no se encuentra irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

OBJETO DE LA DECISIÓN

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

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Es pretendido por la parte demandante que se inaplique la frase: “...y *constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social.*”, contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 y 0384 del 06 de marzo de 2013, así como en sus decretos modificatorios y se nuliten el oficio DESAJPE18-53 del 18 de enero de 2018, la Resolución No DESAJPE18-58 del 31 de enero de 2018, por medio de la cual se concede recurso de apelación interpuesto oportunamente en contra de la Resolución inicial y el acto ficto o presunto originado por la falta de respuesta de la apelación presentada, por medio de la cual se le negó la solicitud de reconocimiento, inclusión, computación e imputación como factor salarial de la Bonificación Judicial determinada en el artículo 1 de los mencionados decretos.

En consecuencia, y, a título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la entidad demandada a reconocer la incidencia prestacional de la bonificación judicial que le fue cancelada, en las prestaciones sociales devengadas, y a reliquidar y reconocer las diferencias que se hubieren causado en las prestaciones sociales, y la bonificación por servicios prestados, a partir del 1 de enero de 2013, fecha en que se le otorgó efectos fiscales al Decreto 383 del 6 de marzo de 2012, descontando los aportes del sistema de seguridad social.

Finalmente, reclama, la indexación monetaria de la mayor diferencia de los valores prestacionales y salariales reliquidados y dejados de percibir, el ajuste dichas sumas de dinero a las normas adjetivas y sustanciales de la Ley 1437 de 2011, y, se condene en costas a la demandada.




1.2 HECHOS

Relata la demandante que trabaja al servicio de la Rama Judicial desde el 25 de abril de 2016, y que, en virtud del Acuerdo 06 de noviembre de 2012, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0383 y 384 del 06 de marzo de 2013, en el cual creo una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, con retroactividad del 01 de enero de ese año, en la que se determinó, que dicha bonificación únicamente constituiría factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, logrando su exclusión para la liquidación de otras prestaciones sociales a las que tiene derecho.

Adiciona que, solicitó a la entidad demandada el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial, el 11 de diciembre de 2017, sin embargo, el reconocimiento fue excluido para efectos de liquidación o cotización de prestaciones sociales y de vacaciones lo que se contrapone a las normas constitucionales y tratados internacionales, pues, la misma constituye salario, independientemente de las exclusiones o denominaciones establecidas por el Gobierno, ya que, es una prestación que se recibe mes a mes como contraprestación directa del servicio.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

-  **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 25, 53 y 93 de la Constitución Política de 1991.
-  **DE ORDEN LEGAL:** Ley 4 de 1992, artículo 52 de la Ley 270 de 1996, Artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo.
-  **DE ORDEN ADMINISTRATIVO:** Decreto 717 de 1978, Decreto 1042 de 1978.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Trae a colación el artículo 25 de la Constitución el cual estipula que el trabajo es un derecho y una obligación social que goza de protección especial por parte del Estado y en ese entendido, para el caso concreto, se está frente a una vulneración al derecho al trabajo, a la dignidad y a la justicia, en

razón a que se está pagando un salario inferior al que se tiene legalmente derecho.

Manifiesta igualmente, que el artículo 53 de la Constitución determina que, respecto al trabajo, se deben tener unos mínimos principios fundamentales, entre los cuales se contemplan la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, la aplicación de la situación mas favorable al trabajador en caso de duda e interpretación de las fuentes formales del derecho, la primacía de las realidades sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones, etc.

Resalta que la misma Carta Suprema determina que es sobre el Congreso que recae la responsabilidad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, teniendo en cuenta, el respeto de los derechos adquiridos de los servidores del Estado, tanto para el régimen general, como para el especial, dado que, que bajo ninguna circunstancia se pueden desmejorar los salarios de los mismos.

Argumenta que la demandada está desconociendo el efecto vinculante del Acuerdo del 06 de noviembre de 2012, por medio del cual se ordenó la nivelación salarial a los servidores públicos en mención.

Finalmente, aduce que el asunto tratado ha sido ampliamente discutido jurisprudencialmente en donde se ha determinado que la bonificación judicial es constitutiva de factor salarial para los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de oponerse a todas las pretensiones, aceptar los hechos relativos a los cargos desempeñados y los extremos laborales ofrecidos en la demanda, manifiesta que en ejercicio de la potestad dada en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992, en la que fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el respeto de los derechos adquiridos, la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal, la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad. Así, en virtud de la Constitución y la Ley citada, al Gobierno Nacional le corresponde de manera exclusiva fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos, por lo que, expidió el Decreto 0383 de 2012 por el cual se creó la bonificación judicial, reconociéndose a partir del 01 de enero de 2013, que establece en su artículo 1 que esta se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización a los Sistemas Generales de Pensiones y seguridad social en salud.

Indica, además, que los Decretos 383 de 2013, 384 de 2013, 1269 de 2015 y 246 de 2016, instituyeron que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional en ellos estatuido, por lo que, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 4º de 1992, cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

Trae a colación, como precedentes jurisprudenciales de legalidad y de constitucionalidad que avalan emolumentos laborales sin carácter salarial,

la Sentencia de 19 de junio de 2008, proferida por el Consejo de Estado dentro del radicado número 11001- 03-25-000-2006-00043-00 (0867-06), en la que se ratificó el carácter no salarial de la Bonificación de Actividad Judicial creada por el Decreto No. 3131 del 08 de septiembre de 2005, para Jueces de la República y otros funcionarios, y, la sentencia C-279 de 1996, proferida por la Corte Constitucional, que declaró exequible el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, el cual, determinaba que la prima especial allí creada no tendría carácter salarial para ningún efecto, en razón de la libertad de configuración del legislador.

En razón a lo anterior, indica que el legislador está facultado por la Constitución para fijar los estipendios laborales y prestacionales de los servidores públicos y la libertad para disponer que cierta parte del salario no constituya factor para liquidar algunos conceptos de salario, por lo cual, el ordenamiento que instituyó la bonificación judicial en ninguna manera podría considerarse como inconstitucional, ilegal o violatorio de pactos internacionales.

También, cita la sentencia del 12 de febrero de 1993 (radicación 5481) de la Corte Suprema de Justicia, la cual indica que, aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular prestaciones e indemnizaciones, ello no impide que el legislador disponga que alguna prestación social o indemnización se liquide sin el monto total del salario del trabajador, lo que permite al legislador determinar que algunas primas no tengan carácter salarial, sin que ello implique lesión a los derechos del trabajador.

Apoyándose en la Sentencia C-410 de 1997, de la Corte Constitucional, que indica que los derechos adquiridos son situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la Ley, manifiesta que, a la parte demandante no se le ha vulnerado derecho adquirido alguno, en consideración a que el derecho que reclama, solo fue creado por el Gobierno Nacional hasta en los Decretos citados, por lo que no hacía parte de su patrimonio antes de la expedición del mismo, por lo que, no hay lugar a cancelarle diferencia prestacional alguna a título de bonificación judicial.

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

Finalmente, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, en el sentido de incluir en la liquidación de las prestaciones sociales del actor el valor de la bonificación judicial como factor salarial, la cual solo se debe tomar para calcular los aportes a los sistemas de salud y pensión, lo que corresponde respetar a la Administración Judicial, pues actuar de forma diferente, comportaría la modificación del régimen salarial ya establecido en la Ley.

Como medios exceptivos propuso: “*DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE*”, “*INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO*”, “*FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR*”, “*PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS*”, “*COBRO DE LO NO DEBIDO*” y “*PRESCRIPCIÓN*”.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 05 de agosto de 2021, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Armenia dispuso prescindir de la audiencia establecida en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, decidió excepciones previas, negando la solicitud de litisconsorcio necesario, fijó el litigio, incorporó las pruebas y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, quienes así lo hicieron dentro del término.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Guardó silencio en esta etapa procesal.

PARTE DEMANDADA: Reitera los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, e insiste en que, de acuerdo con el precedente constitucional y judicial, así como la filosofía del legislador con la expedición del Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, a la parte demandante no se le han vulnerado derechos adquiridos. Insiste en que sea absuelta de toda responsabilidad.

MINISTERIO PÚBLICO: Guardó silencio.

3. CONSIDERACIONES

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

- ✚ ¿Debe inaplicarse la expresión “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1° del Decreto 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

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

En caso afirmativo,

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

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTÍCULO 1º DE LOS DECRETOS 0383 DE 2013

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

“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

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

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

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí estatuido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

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

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **Gobierno Nacional de la República de Colombia** y los **Representantes de los Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992⁴, se estableció lo siguiente:

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

Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,

ACUERDAN:

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

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

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

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

- **DEL CONCEPTO DE SALARIO:**

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

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

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

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

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio, núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 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*, citamos aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario:

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

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

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

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

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

*“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, **deben integrarse todas las sumas que sean generadas en***

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

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

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

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el precepto 53 constitucional en el cual se predica que *“(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral”*, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia¹ 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*

¹ SALA DE CASACIÓN LABORAL. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

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 sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 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 **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial**, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

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

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

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

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

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

² Sentencia SU132/13

instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.”³ (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.”⁴

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

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

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

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

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación

³ Sentencia T-681/16

⁴ Sentencia T-1015/05

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 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

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

3.1.2 CASO CONCRETO

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

- La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
 - a) La demandante presentó reclamación administrativa el 11 de diciembre de 2017, que fue respondida por la demandada mediante el oficio DESAJPE17-1196 del 13 de diciembre de 2017 suscrito por el Director Seccional de Administración Judicial de Pereira contra la cual interpone recurso de reposición en subsidio con el de apelación el 15 de diciembre de 2017. /fls. 39 – 54 archivo 01. del expediente digitalizado/.
 - b) El 18 de enero de 2018 mediante oficio DESAJPE18-53, el mismo funcionario responde nuevamente la petición en igual sentido, la cual también objeto de recurso de reposición y en subsidio de apelación por parte de la parte actora, reposición desatada mediante Resolución No. DESAJPER18-58 del 31 de enero de 2018 confirmado la negativa y concediendo la apelación que hasta la fecha no ha sido resuelta. /fls. 55 a 70 archivo 01. del expediente digitalizado/.
 - c) Al no resolverse el recurso de apelación se configuró el silencio administrativo negativo.

- Obran así mismo, las siguientes constancias de la relación laboral, suscritas por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial:
 - Certificación del 04 de diciembre de 2018 y 13 de agosto de 2019, en la que indica que la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 40.389.355, se ha desempeñado en diferentes cargos y discriminando los pagos de salarios y prestaciones sociales, que ha devengado. /Fls 71 a 75 y 167 a 171 y archivo 01 del expediente digitalizado/.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, se ha desempeñado, al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 0383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de sus servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que la demandante devengó desde el 1° de enero de 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 0383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos percibidos por la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, ello por cuanto tal emolumento se ha causado 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 ha devengado.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán desfavorablemente las excepciones denominadas: *DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE*”, “*INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO*”, “*FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR*”, “*PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS*”, “*COBRO DE LO NO DEBIDO*” y “*PRESCRIPCIÓN*” propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que, la parte actora tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

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

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

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

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: “... *y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*”, contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013, y, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías y bonificaciones por servicios prestados, devengadas por la demandante, a partir del **25 de abril de 2016**, fecha de su vinculación a la entidad demandada y demás emolumentos prestacionales que se liquiden de conformidad con el salario devengado, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 0383 de 2013, como factor salarial.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se limita a las fechas mencionadas, de acuerdo a lo probado con las Constancias del 04 de diciembre de 2018 y 13 de agosto de 2019, expedida por la Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, donde se señalan los extremos temporales del servicio prestado por la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, en la Rama Judicial.

3.1.4 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, establecen⁵: (i) que el termino de

⁵ 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, peso solo un lapso igual. Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial

prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.

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

Y agrega:

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

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

Para el efecto se tiene que, el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 0383 de 2013, y se encuentra probado en el expediente que la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada, el día **11 de diciembre de 2017**, (Fl. 39 archivo 01 del expediente digitalizado), interrumpiendo con ello el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho, por lo que, deben reconocerse los valores causados desde la fecha de su vinculación.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto de suspensión de la acción de cobro, pues, con tal proceder se haría nugatorio un derecho que es imprescriptible, criterio que también resulta aplicable a las acciones de cobro de los aportes en mora en el Sistema General de Riesgos Profesionales; por lo que, dicho reconocimiento se aplica a partir del 7 de enero de 1993, fecha en que entró en vigencia el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

4. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

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

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de 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 Proceso⁶, **no hay 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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de los oficios **DESAJPE17-1196 del 13 de diciembre de 2017 y DESAJAR18-53 del 18 de enero de 2018 y de la Resolución No. DESAJPER18-58 del 31 de enero de 2018**, así como del **acto ficto o presunto** derivado del silencio administrativo negativo

⁶ “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”

frente al recurso de apelación interpuesto el 29 de enero de 2018, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas: “*DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE*”, “*INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO*”, “*FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR*”, “*PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS*”, “*COBRO DE LO NO DEBIDO*” y “*PRESCRIPCIÓN*”, propuestas por la entidad accionada.

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, identificada con la **cédula de ciudadanía No. 40.389.345**, 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 los cargos desempeñados, **a partir del 25 de abril de 2016**, fecha de su vinculación laboral.

La **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, efectuará los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan a la demandante al momento de realizar la reliquidación y pago ordenada.

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

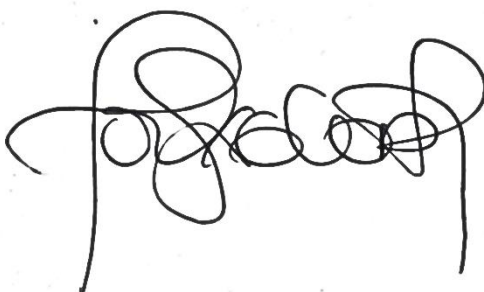
SEXTO: A las sumas que resulten a favor de la demandante en virtud de esta sentencia, se le debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva (Artículo 187 del CPACA), y devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

SÉPTIMO: Sin condena en costas.

OCTAVO: En firme esta sentencia, **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.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and flourishes, likely belonging to a judicial official.

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. **052 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 del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	211 - 2023
RADICADO	63-001-33-33-005- 2019-00239 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Jorge Enrique Báez Vera – Margoth Ortiz Torres – Ola Esther López Dales – Eliana Maritza Cabrera Tamayo.
DEMANDADO	Nación – Fiscalía General de la Nación.

A.I. 1486

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, se advierte que no se 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 los demandantes se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

NO.	DEMANDANTE	ACTO ADMINISTRATIVO	RECURSO DE APELACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO
1	JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA	SRAEC-31100-20430-0082 del 09 de octubre de 2017	09 de noviembre de 2017	Acto Ficto o Presunto
2	MARGOTH ORTIZ TORRES	SRAEC-31100-20430-0086 del 09 de octubre de 2017	09 de noviembre de 2017	Acto Ficto o Presunto
3	OLGA ESTHER LÓPEZ DALES	SRAEC-31100-20430-0081 del 09 de octubre de 2017	09 de noviembre de 2017	Acto Ficto o Presunto

4	ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO	SRAEC-31100-20430-0083 del 09 de octubre de 2017	09 de noviembre de 2017	Acto Ficto o Presunto
----------	--	--	-------------------------	-----------------------

proferidos por la Fiscalía General de la Nación, regional del eje cafetero, mediante los cuales se negó la reliquidación y pago de sus prestaciones sociales.

Para el efecto, solicitan que se inaplique por inconstitucional la frase: “... *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 en consecuencia, se reajusten las prestaciones sociales que devengaron, incluyendo en la base de liquidación la bonificación Judicial como factor salarial y se reconozcan y paguen las diferencias causadas entre lo efectivamente pagado y lo dejado de percibir.

Finalmente, reclaman el ajuste de las sumas a pagar tomando como base el Índice de Precios al Consumidor de conformidad con el artículo 187 del CPACA, el cumplimiento de la sentencia en los términos establecidos en los artículos 192 y 195 del CPACA y se condene en costas a la entidad demandada.

1.2 HECHOS

Señalan los demandantes ostentar relación legal y reglamentaria con la Fiscalía General de la Nación, bajo los siguientes extremos:

No.	DEMANDANTE	ÚLTIMO CARGO	DESDE	HASTA
1	JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA	Fiscal 17 seccional Armenia	01 de abril de 2011	A la fecha
2	MARGOTH ORTIZ TORRES	Fiscal 22 Local de Infancia y Adolescencia de Armenia Quindío	De 1994	A la fecha
3	OLGA ESTHER LÓPEZ DALES	Fiscal 19 Seccional Armenia	04 de diciembre de 2000	A la fecha
4	ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO	Fiscal 12 Local Armenia	01 de junio de 1994	A la fecha

Manifiestan que en el año 2012 se convocó a un cese de actividades con el fin de lograr la nivelación salarial establecida en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, consiguiéndose el compromiso por parte del Gobierno Nacional de concederles una bonificación pagadera de forma mensual desde enero de 2013 hasta el año 2018, como consecuencia, mediante Decreto 382 del 06 de marzo de 2013, se creó la bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación , la cual se les paga de forma mensual y constituye factor salarial únicamente para computar las bases de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.




Indican que, la mentada bonificación, les fue cancelada en los términos del decreto, efectuándose sobre la misma las deducciones correspondientes al sistema general de salud y pensión, así como también tributariamente hablando, pero se desconoció la incidencia laboral, respecto a las demás prestaciones sociales y salariales, vulnerando así normas legales, como también el acta de acuerdo suscrita el 06 noviembre de 2012 y los derechos de los trabajadores.

Señalan que, en razón a lo anterior, la actuación administrativa se surtió de la siguiente manera:

NO .	DEMANDANT E	RECLAMACIÓN ADMINISTRATIV A	ACTO ADMINISTRATIV O	RECURSO	ACTO ADMINISTRATIV O
1	JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA	21 de septiembre de 2017	SRAEC- 31100-20430- 0082 del 09 de octubre de 2017	09 de noviembre de 2017	Acto Ficto o Presunto
2	MARGOTH ORTIZ TORRES	21 de septiembre de 2017	SRAEC- 31100-20430- 0086 del 09 de octubre de 2017	09 de noviembre de 2017	Acto Ficto o Presunto
3	OLGA ESTHER LÓPEZ DALES	21 de septiembre de 2017	SRAEC- 31100-20430- 0081 del 09 de octubre de 2017	09 de noviembre de 2017	Acto Ficto o Presunto
4	ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO	21 de septiembre de 2017	SRAEC- 31100-20430- 0083 del 09 de octubre de 2017	09 de noviembre de 2017	Acto Ficto o Presunto

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

-  **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Constitución Política, preámbulo y artículos 2, 13, 25, 53, 93 y 209.
-  **DE ORDEN LEGAL:** Código sustantivo de trabajo, artículos 1, 9, 10, 11, 127 y 128, artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978, Ley 270 de 1996 art. 152 numeral 7.
-  **DE ORDEN SUPRALEGAL:** Convenios No. 95 y 100 de la organización internacional del trabajo, ratificados por Colombia con la ley 74 de 1967 y el convenio internacional del trabajo No 111 aprobado por la Ley 22 de 1967.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Refiere el apoderado de la parte actora como una facultad constitucional del Congreso de la República el dictar normas generales donde señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Considera que, si bien el gobierno cuenta con la suficiente facultad para la fijación de salarios y prestaciones de los servidores públicos, existe de por medio un acuerdo entre las partes, en donde se reguló una nivelación salarial, la cual a la fecha no ha sido cumplida en los términos pertinentes.

Asegura que los actos administrativos demandados, se apartan del precedente jurisprudencial, existiendo así, una errónea interpretación y aplicación del derecho, conllevando así una violación al principio de igualdad y seguridad jurídica para las demandantes; además de estarse desconociendo y vulnerando enormemente el concepto de salario que ya tanto jurisprudencialmente se ha debatido.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, guardó silencio en esta etapa procesal.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 24 de febrero de 2019 el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Armenia admitió demanda la cual fue contestada dentro del término. Posteriormente, con proveído del 29 de septiembre de 2021, dispuso prescindir de la audiencia establecida en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, fijó el litigio, incorporó las pruebas y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, quienes así lo hicieron dentro del término.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Indicó, que en el proceso está debidamente acreditada, la vinculación de los demandantes a la Fiscalía General de la Nación, así como los cargos ejercidos, salarios, prestaciones, liquidación de cesantías, etc. Igualmente que a los mismos no se les pagó la bonificación judicial mensual creada en los términos del artículo 1° del Decreto 382 de 2013, como factor constitutivo de salario, pese a haberla solicitado a la entidad accionada, mediante derecho de petición para que la misma fuera reconocida como factor constitutivo de salario, liquidación y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre lo pagado por esa entidad y su inclusión como factor constitutivo de salario para la liquidación de todas las prestaciones sociales y salariales, percibidas, tales como, prima de servicios, prima de navidad, prima de productividad, prima de vacaciones, vacaciones, bonificación por servicios prestados, cesantías, intereses a las cesantías, aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión, y demás emolumentos que se vean incididos y los que en el futuro se establezcan.

Expuso que el incremento de la remuneración mensual de todos los servidores públicos se rige por la Ley 4ª de 1992, misma que en su artículo 4°, estableció que el Gobierno Nacional cada año deberá efectuarlo, por tanto, su incremento no es conforme al I.P.C. certificado por el DANE sino de acuerdo a los parámetros establecidos en dicha norma para todos los servidores públicos.

PARTE DEMANDADA: indicó que Las disposiciones contenidas en el Decreto 0382 de 2013, son producto de la facultad legal que es otorgada al Gobierno

Nacional en la Constitución Política de Colombia, regidas a su vez por los criterios señalados por el Congreso de la República en la Ley 4ª de 1992, para la fijación del Régimen Salarial y Prestacional de los servidores públicos, entre ellos, los de la Fiscalía General de la Nación, por lo que de manera formal esta disposición goza de plena validez y eficacia jurídica, encontrándose amparada por el principio de legalidad.

Aseguró que existen sentencias del Consejo de Estado, así como de la Corte Constitucional, en las cuales se ratifica que el legislador, posee la discrecionalidad para fijar los factores salariales a tener en cuenta para la base de la liquidación de las prestaciones sociales y conceptos salariales de los servidores públicos.

Finalmente, indicó que, de acceder a las pretensiones de la demanda, se estarían vulnerando normas particulares que son las encargadas de regular la forma de liquidación de las prestaciones sociales de dichos servidores.

MINISTERIO PÚBLICO: El Agente del Ministerio Público, indicó respecto a los presentes casos de la referencia, que los mismos ya han sido suficientemente discutidos en los estrados judiciales, de conformidad con los precedentes legales y jurisprudenciales, en donde se han referido que la aludida bonificación, al ser un reconocimiento mensual, aplica habitualidad, lo cual la hace constitutiva del salario y que así como hace parte para liquidar los aportes al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud, también tiene carácter de prestación salarial retributiva, razón por la cual solicitó que dar aplicación a los antecedentes jurisprudenciales y legales ampliamente debatidos.

3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO' consistente en absolver el siguiente interrogante: ¿Habrá lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados como consecuencia de ellos, tienen derecho los demandantes a que se les reconozca y pague la bonificación judicial como factor salarial, con incidencia prestacional, desde el 01 de enero de 2013? Para ello abordará **(i)** el argumento central, conformado por **(i.i)** la premisa normativa y jurisprudencial, **(i.ii)** el análisis del caso concreto, para con ello arribar **(i.iii)** a la solución de los siguientes problemas jurídicos asociados:

✚ ¿Debe inaplicarse la expresión “...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

✚ ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- **DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1º DEL DECRETO 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 1º 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 10º de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”*

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí establecido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

No pasa por alto, este Despacho judicial, que, el artículo 2º del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios y empleados de la 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 pago cumplido, **deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes.** Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a **todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.** Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

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

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

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el precepto 53 constitucional en el cual se predica que “(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en extensa jurisprudencia, así:

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

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

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

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

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el párrafo del artículo 14 de la Ley 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.”¹
(Resaltado del Juzgado)

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

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

- (i) **La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad**, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán 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 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 esta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preeminencia 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

¹ Sentencia SU132/13

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.”²

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 inter partes 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 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 contraría 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,

² Sentencia T-1015/05

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 la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

En vista de lo anterior, considera este Despacho necesario inaplicar por inconstitucional la expresión “...constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud (...)” contenida en el artículo 1° 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: El señor **JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA** a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 21 de septiembre de 2017 /Archivo PDF Expediente Completo Págs. 23-26/, la entidad demandada dio respuesta a través de la Resolución No.SRAEC-31100-20430-0082 del 09 de octubre de 2017, negando su solicitud /Archivo PDF Expediente Completo Págs. 27-35/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 09 de noviembre de 2017/Archivo PDF Expediente Completo Págs. 37-38/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

- Obra así mismo, certificación suscrita el 02 de octubre de 2017 por el el Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, en la que se indica que el señor **JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.225.346, se encuentra vinculado a la Fiscalía General de la Nación, **desde el 31 de marzo de 2011**, devengando mensualmente la bonificación judicial, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales realizados desde el momento de su vinculación. /Archivo PDF Expediente Completo, fls. 39-60 del expediente electrónico/

Caso No. 2: La señora **MARGOTH ORTIZ TORRES** a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 21 de septiembre de 2017 /Archivo PDF Expediente Completo Págs. 61-64/, la entidad demandada dio respuesta a través de la resolución No. No. SRAEC-31100-20430-0086 del 09 de octubre de 2017, negando su solicitud /Archivo PDF A. Demanda-Anexos

Págs. 65-73/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 09 de noviembre de 2017/Archivo PDF Expediente Completo Págs. 75-76/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

- Obra así mismo, certificación suscrita el 02 de octubre de 2017 por el el Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, en la que se indica que la señora **MARGOTH ORTIZ TORRES** identificada con la cédula de ciudadanía No. 25.017.144, se encuentra vinculada a la Fiscalía General de la Nación, **desde el 08 de julio de 1994**, devengando mensualmente la bonificación judicial, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales realizados desde el momento de su vinculación. /Archivo PDF Expediente Completo/ fls. 77 – 99 del expediente electrónico/

Caso No. 3: La señora **OLGA ESTHER LÓPEZ DALES** a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 21 de septiembre de 2017 /Archivo PDF Expediente Completo Págs. 101-107/, la entidad demandada dio respuesta a través de la resolución No. No. SRAEC-31100-20430-0081 del 09 de octubre de 2017, negando su solicitud /Archivo PDF A. Demanda-Anexos Págs. 109-117/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 09 de noviembre de 2017/Archivo PDF Expediente Completo Págs. 119-120/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

- Obra así mismo, certificación suscrita el 02 de octubre de 2017 por el el Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, en la que se indica que la señora **OLGA ESTHER LÓPEZ DALES** identificada con la cédula de ciudadanía No. 50.902.778, se encuentra vinculada a la Fiscalía General de la Nación, **desde el 04 de diciembre de 2000**, devengando mensualmente la bonificación judicial, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales realizados desde el momento de su vinculación. /Archivo PDF Expediente Completo/ fls.121 – 143 del expediente electrónico/.

Caso No. 4: La señora **ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO** a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 21 de septiembre de 2017 /Archivo PDF Expediente Completo Págs. 145-148/, la entidad demandada dio respuesta a través de la resolución No. No. SRAEC-31100-20430-0083 del 09 de octubre de 2017, negando su solicitud /Archivo PDF A. Demanda-Anexos Págs. 149-157/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 09 de noviembre de 2017/Archivo PDF Expediente Completo Págs. 159-160/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

- Obra así mismo, certificación suscrita el 02 de octubre de 2017 por el el Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, en la que se indica que la señora **ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO** identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.927.381, se encuentra vinculada a la Fiscalía General de la Nación, **desde el 01 de junio de 1994**,

devengando mensualmente la bonificación judicial, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales realizados desde el momento de su vinculación. /Archivo PDF Expediente Completo/ fls.161 – 191 del expediente electrónico/.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que los demandantes, se desempeñaron al servicio de la Fiscalía General de la Nación, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 0382 de 2013, sin que la misma haya sido tomada en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de sus servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que la demandante ha devengado desde el momento de su vinculación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 0382 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos percibidos por los señores **JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA, MARGOTH ORTIZ TORRES, OLGA ESTHER LÓPEZ DALES y ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO**, ello por cuanto, tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario que devenga.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, es claro para el Despacho que, la parte actora tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a 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, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

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

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4° 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.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- FISCALÍA 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 la demandante, a partir del 1° de enero de 2013 pero observando el fenómeno de la prescripción estudiado en el siguiente acápite, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 0382 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con las respectivas certificaciones que obran dentro del expediente, expedidas por el Área de Talento Humano de la fiscalía General de la Nación, donde se señalan los extremos temporales del servicio prestados por los señores **JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA, MARGOTH ORTIZ TORRES, OLGA ESTHER LÓPEZ DALES y ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO**, a la Fiscalía General de la Nación.

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2°-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, establecen³: (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 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

³ Decreto 3135 de 1968. Artículo 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo un lapso igual. Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

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.

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, es claro que en el caso *sub iudice* se interrumpió el fenómeno de la prescripción trienal así:

No.	DEMANDANTE	RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA	PRESCRIPCIÓN
1	JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA	21 de septiembre de 2017	21 de Septiembre de 2014
2	MARGOTH ORTIZ TORRES	21 de septiembre de 2017	21 de Septiembre de 2014
3	OLGA ESTHER LÓPEZ DALES	21 de septiembre de 2017	21 de Septiembre de 2014
4	ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO	21 de septiembre de 2017	21 de Septiembre de 2014

Lo anterior, en consideración a que entre la fecha de la reclamación administrativa y la fecha en que se causó el derecho, transcurrieron más de tres años.

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 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 DE OFICIO la excepción de “**PRESCRIPCIÓN**”.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la **RESOLUCIONES No. SRAEC-31100-20430-0082 del 09 de octubre de 2017, SRAEC-31100-20430-**

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:

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

0086 del 09 de octubre de 2017, SRAEC-31100-20430-0081 del 09 de octubre de 2017 y SRAEC-31100-20430-0083 del 09 de octubre de 2017 expedidas por la Fiscalía General de la Nación, Seccional eje cafetero, así como de los actos fictos o presuntos configurados por el silencio administrativo negativo, con ocasión a los recursos de apelación, presentaros oportunamente en contra de las mentadas resoluciones el 09 de noviembre de 2017, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a:

CASO 1: Reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **JORGE ENRIQUE BÁEZ VERA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.225.346, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, **a partir del 21 de septiembre de 2014.**

CASO 2: Reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **MARGOTH ORTIZ TORRES** identificada con la cédula de ciudadanía No. 25.017.144, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, **a partir del 21 de septiembre de 2014.**

CASO 3: Reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **OLGA ESTHER LÓPEZ DALES** identificada con la cédula de ciudadanía No. 50.902.778, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, **a partir del 21 de Septiembre de 2014.**

CASO 4: Reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **ELIANA MARITZA CABRERA TAMAYO** identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.927.381, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, **a partir del 21 de septiembre de 2014.**

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 – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, siempre y cuando el cargo que ejerzan sea de aquellos que devengue tal asignación.

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

SEXTO: A las sumas que resulten a favor de 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 devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

SÉPTIMO: Sin condena en costas.

OCTAVO: A la abogada **LUZ ELENA BOTERO LARRARTE**, identificada con cédula de ciudadanía No. 20.651.604, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 68746 del Consejo Superior de la Judicatura, se le **RECONOCE PERSONERÍA** para actuar como apoderada en nombre y representación de la parte demandada, de conformidad con el poder conferido.

NOVENO: En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** 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: 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. 052 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 del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No. 210- 2023
RADICADO 63-001-33-33-005-**2019-00105**-00
MEDIO DE CONTROL Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE **Lesdy Johana Suárez Pardo y Jacqueline Amaya Álvarez**
DEMANDADO Nación – Dirección Ejecutiva de Administración
Judicial – Rama Judicial

A.I.1485

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, se advierte que no se 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 las demandantes se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

No.	DEMANDANTE	RESUELVE PETICIÓN	RESUELVE RECURSO
1	LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO	DESAJARO18-1520 del 09 de julio de 2018	Acto Ficto o Presunto
2	JACQUELINE AMAYA ÁLVAREZ	DESAJARO18-1519 del 09 de julio de 2018	Acto Ficto o Presunto

Actos administrativos proferidos por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial, por medio de los cuales la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de la prima especial sin carácter salarial contenida en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 y la reliquidación de sus prestaciones sociales.

Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, solicitan se condene a la demandada a liquidar y pagar sus prestaciones sociales sobre la totalidad del salario que han devengado, incluido el 30% que inadecuadamente consideró como prima especial de servicios sin carácter salarial, así como, la liquidación y pago de la prima especial de servicios sin carácter salarial en un porcentaje no inferior al 30% ni superior al 60% de sus salarios, como valor adicional a lo que perciben desde que inició su relación legal y reglamentaria con la entidad demandada como Jueces de la República.

Finalmente piden la condena en costas para la accionada y el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

1.2.- HECHOS

Señalan las demandantes ostentar relación legal y reglamentaria con la Rama Judicial bajo los siguientes extremos:

No.	DEMANDANTE	CARGO	DESDE	HASTA
1	LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO	Juez Primera Penal Municipal para adolescentes con Funciones de Control de Garantías de Armenia.	01/febrero/2005	01/agosto/2016
2	JACQUELINE AMAYA ÁLVAREZ	Juez Primera Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Armenia.	03/marzo/1998	31/agosto/2016

Advierten pertenecer al régimen de ACOGIDOS; aduciendo que, su empleadora les ha liquidado sus prestaciones sociales sobre el 70% de la asignación básica mensual fijada para los Magistrados y/o Jueces, según el caso, y haber tenido el 30% restante como prima especial sin carácter salarial, restando con ello el significado de agregado o plus de esta prestación, además de no haberle cancelado durante el tiempo que fungieron como Jueces la prima especial de servicios como un valor adicional.

Señalan que, en razón a lo anterior, la actuación administrativa se surtió de la siguiente manera:

NO.	DEMANDANTE	RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA	ACTO ADMINISTRATIVO	RECURSO	ACTO ADMINISTRATIVO
1	LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO	15 de junio del 2018	DESAJARO18-1520 del 09 de julio de 2018	19 de julio del 2019	Acto Ficto o Presunto
2	JACQUELINE AMAYA ÁLVAREZ	15 de junio del 2018	DESAJARO18-1519 del 09 de julio de 2018	19 de julio del 2019	Acto Ficto o Presunto

1.3.- NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas, son:

- ✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 48, 53, 58 y 209 de la Constitución Política.
- ✚ **DE ORDEN LEGAL:** Artículos 2 y 14 de la Ley 4ª de 1992, numeral 7 del artículo 152 y numeral 1 del artículo 153 de la 270 de 1996 y artículo 10 del código sustantivo del trabajo.

1.4.- CONCEPTO DE VIOLACION

Refiere el apoderado de la parte actora como una facultad constitucional del Congreso de la República el dictar normas generales donde señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Considera que, la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 ha sido mal interpretada por el Gobierno Nacional al tomar el 30% de la remuneración básica mensual de los jueces y asignarle el título de prima especial sin carácter salarial cuando lo ordenado en la norma de creación fue la nivelación salarial, es decir, crear un emolumento que se adicionara a la remuneración.

Asegura que los actos administrativos demandados, se apartan del precedente jurisprudencial, existiendo así, una errónea interpretación y aplicación del derecho, conllevando así una violación al principio de igualdad y seguridad jurídica para las demandantes.

Explica que una prima en materia laboral, ha sido explicada por el H. Consejo de estado como una adición, un agregado, un incremento, sobresueldo o un plus al salario y en ningún caso puede tomarse como un recorte o disminución del mismo.

1.5.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación oponiéndose a todas las declaraciones y condenas solicitadas por la parte demandante y respecto a los hechos, aceptando como ciertos, únicamente los relacionados a los cargos desempeñados por la parte actora, que se encuentren debidamente soportados documentalmente.

Informa que, De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literales E y F de la Constitución Política, el Congreso de la República es el encargado de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que en ejercicio de dicha facultad, el legislativo profirió el 18 de mayo de 1992 la Ley 4ª, a través de la cual autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos, los de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los miembros del Congreso de la República y los de la Fuerza Pública y trabajadores oficiales, razón por la cual, expidió los Decretos 51 y 57 de 1993, recordando que en el caso de los jueces pertenecientes al régimen ACOGIDO, su remuneración mensual está conformada por: a) la asignación básica, 2) la prima especial -sin carácter salarial, y, 3) la bonificación judicial, regulada primigeniamente en el Decreto 0383 de 2013.

Aduce como razones de defensa, que, pese al reconocimiento que hiciera el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación del 2 de septiembre de 2019, relacionado con tenerse la prima especial de servicios del 30% como adición al salario y la consecuente reliquidación de las prestaciones sobre el 100% del salario, existe imposibilidad presupuestal para hacerlo efectivo, debido, a que, además de pagar el retroactivo, debe pagarse a cada beneficiario el mayor valor que se generaría mensualmente en su nómina, teniendo que afectar un rubro presupuestal en el que no se han asignado los recursos necesarios por parte del Ministerio de Hacienda para cubrir el reconocimiento de dichas acreencias laborales adicionales de manera inmediata.

Adiciona que, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no tiene competencia para crear salarios y prestaciones, sino que simplemente ejecuta o cumple los decretos salariales anuales y prestacionales dictados por el Gobierno Nacional, por lo que, se debe contar con el Decreto que cree la prima especial adicional, sin carácter salarial, en acatamiento de la sentencia de unificación. de dichas acreencias laborales adicionales de manera inmediata.

Adiciona que, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no tiene competencia para crear salarios y prestaciones, sino que simplemente ejecuta o cumple los decretos salariales anuales y prestacionales dictados por el Gobierno Nacional, por lo que, se debe contar con el Decreto que cree

la prima especial adicional, sin carácter salarial, en acatamiento de la sentencia de unificación.

Pone en evidencia 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.

Resalta, que la prima especial no tiene carácter salarial, lo que significa que, su porcentaje no se tiene en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales, aunque sí, para efectos de la seguridad social en pensiones y salud, pese a constituir un ingreso mensual, lo que no contradice los mandatos constitucionales, en razón a que, la misma Constitución faculta al legislador para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

A propósito de la declaratoria de nulidad de los decretos anuales de salarios de la Rama Judicial de 1993 a 2007 -sentencia de 29 de abril de 2004, indica, que no hubo pronunciamiento sobre las disposiciones consignadas en los decretos posteriores, pero que se dejó claro que la prima en cuestión debe reconocerse como una retribución adicional, en el equivalente al 30% del valor fijado por el Gobierno Nacional como asignación básica mensual, sin pronunciarse sobre su carácter salarial, significando con ello que el contenido del artículo 14 permanece incólume, en cuanto a que la prima especial no constituye salario.

Por otra parte, señala que los decretos salariales expedidos para las vigencias 2008 y en adelante no fueron objeto de pronunciamiento, por lo tanto, lo dispuesto después de 2007 por el Gobierno Nacional permanece incólume y es de obligatorio cumplimiento, sin que les sea plausible sustraerse de su aplicación, so pena, de incurrir en violación de las disposiciones vigentes aplicables. Además, porque, a partir del Decreto 1257 de 05 de junio de 2015, los decretos salariales anuales se limitan a ordenar el reajuste porcentual de las asignaciones fijadas en las escalas salariales, por tanto, el mandato consagrado en el artículo 8º del Decreto 194 de 2014 sobre prima especial del 30% se mantiene incólume y con toda presunción de legalidad, por esta razón, en garantía del principio de legalidad se han acatado estrictamente cada uno de los decretos salariales vigente en la respectiva anualidad.

Con relación a los efectos de los fallos de nulidad proferidos por el Consejo de Estado, trayendo a colación la sentencia C-426/2002, refiere que, son *ex tunc*, es decir, desde que se expidió el acto anulado o a futuro, por lo que, el fallo de nulidad no afecta situaciones jurídicas consolidadas antes de la sentencia. Además, insiste, que en la sentencia de 29 de abril de 2004 no se discutió el carácter salarial de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, al ser un asunto zanjado en el análisis de exequibilidad que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-279 de 1996, siendo la razón de anulación de los apartes acusados que la previsión realizada por el Gobierno

Nacional terminó por disminuir el salario del grupo de servidores destinatarios.

Advierte, además, de conformidad con la posición del máximo órgano de cierre en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los fallos emitidos en conocimiento de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no tienen la vocación de restablecer automáticamente derechos particulares, lo que, siguiendo la línea de pensamiento del Ministerio de Hacienda, equivale a considerar que dichos proveídos no son títulos constitutivos de gasto al no existir la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos particulares que se expidan con fundamento en uno general que haya sido anulado.

Hace referencia a la forma en que se liquida la prima especial, señalando que se toma como base la remuneración mensual fijada por decreto, que comprende la asignación básica más la prima especial y el valor de la Prima Especial del Juez de la República será el resultado de dividir por 1.3 la remuneración mensual consignada en el respectivo decreto, que aunque constituye un ingreso mensual, fueron las mismas disposiciones que la consagraron las que limitan el carácter salarial de dicho concepto, por lo que, la Seccional de Administración Judicial liquidó y pago bien los salarios, prestaciones sociales y prima especial del 30% a la parte actora, en tanto, lo hizo conforme a las disposiciones vigentes en cada anualidad, en cumplimiento de la obligación que les asiste de aplicar los decretos al tenor literal de su redacción y de la máxima legal: *“donde el legislador no distingue no le es dado al interprete distinguir”*.

Concluye entonces, que a la parte actora no le asiste el derecho reclamado por cuanto: (1) De conformidad con los efectos de la sentencia de 29 de abril de 2014 proferida por el Consejo de Estado, a la demandante, le operó el fenómeno de la prescripción, por no haber efectuado la reclamación del derecho, dentro del término consagrado en la ley, es decir, tres (3) años desde la declaratoria de nulidad de los referidos decretos, hasta la reclamación administrativa, (2) En razón a la interpretación y alcance dado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en relación con los efectos vinculantes de la sentencia de nulidad proferida por el Consejo de Estado el 29 de abril de 2014, existe una imposibilidad material y presupuestal para incluir en nómina el pago adicional de la prima especial del 30% prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, (3) el acceder a un pago adicional del 30% de la retribución consagrada anualmente, por concepto de prima especial, implicaría que mensualmente se le pague al servidor una remuneración que excede el techo establecido en el Decreto 1251 del 14 de abril de 2009, (4), la prima especial no tiene carácter salarial por expresa disposición legal, por ende, no constituye factor de salario para la liquidación y pago de prestaciones sociales.

Como medios exceptivos propuso: 1) INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO, 2) PRESCRIPCIÓN, 3) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI y 4) INNOMINADA”.

2. TRÁMITE PROCESAL

El 05 de septiembre de 2019 el Juzgado Quinto Administrativo de Armenia admitió la demanda, la cual fue contestada oportunamente. Posteriormente, mediante auto del 25 de febrero de 2022, dio aplicación al artículo 182A del CPACA acogiendo a la figura de sentencia anticipada, fijándose el litigio, resolviendo la excepción previa de integración de litisconsorcio necesario, decretando pruebas y corriendo traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para presentar concepto.

2.1.- ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Manifestó que en el proceso está debidamente acreditado, que las demandantes, prestaron sus servicios a la Rama Judicial y esta, para pagarles la remuneración legalmente prevista a los jueces, la fraccionó en dos partes, un 70% le atribuyó la connotación de sueldo básico y al otro 30% lo relacionó como prima especial de servicios sin carácter salarial, reduciendo su salario básico para efectos prestacionales con el 70% de su valor legalmente previsto, motivo por el cual, las demandantes solicitaron el pago de la prima equivalente al 30% del salario básico legalmente previsto que hasta ahora no se le ha pagado y la reliquidación de sus prestaciones, con ese 30% que indebidamente se denominó prima especial y por ende no fue tenido en cuenta para tales efectos.

Aseguró, que es claro que la prima en estudio, no tiene carácter salarial para efectos prestacionales y que el problema de dicha prima se generó porque el gobierno la reglamentó indebidamente para jueces, al establecer en los decretos anuales reglamentarios, que el 30% del salario básico, se consideraría como la prima del art. 14 de la ley 4 de 1992. Con esta reglamentación el gobierno tomó el 30% del salario, lo consideró como prima, con lo cual, en realidad no adicionó la prima a la asignación, sino que re restó al salario básico un 30 % para llamarlo prima, dejando este reducido al 70% para efectos prestacionales.

PARTE DEMANDADA: Reitera las líneas de defensa planteadas en la contestación de la demanda, relacionando nuevamente los antecedentes normativos y jurisprudenciales de la prima especial, concluyendo que, efectuar la reliquidación de las prestaciones devengadas por los demandantes durante el tiempo que se desempeñó como Juez implicaría para la administración desacatar el ordenamiento legal vigente, pues, los decretos de los años 2008 hasta la fecha no han sido declarados nulos, por lo que, continúan siendo válidos y gozan de presunción de legalidad, correspondiendo su aplicación exegética.

MINISTERIO PÚBLICO: El Agente del Ministerio Publico emitió concepto señalando que el problema jurídico debatido se circunscribe a determinar el carácter salarial de la bonificación judicial y con la inclusión de la misma, la liquidación de la totalidad de las prestaciones sociales de la parte actora.

Toda vez que, el problema jurídico debatido en la presente causa dista de lo conceptualizado por el Ministerio Público, el Despacho se abstendrá de valorarlo.

3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO', sin embargo, se evidencia que en auto de 25 de febrero de 2022, el Juzgado Quinto Administrativo de Armenia Quindío lo fijó en los siguientes términos: *“El mismo se contrae a absolver el siguiente interrogante: ¿Tiene derecho la parte actora a que se declare factor salarial la Bonificación Judicial que se le paga y con dicho soporte se le liquiden la totalidad de prestaciones presentes y futuras?*, por lo cual, al ser ajeno al asunto debatido y los argumentos expuestos por las partes se adaptará a la absolución de los siguientes interrogantes:

- ✚ ¿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 a las demandantes?

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?

3.1.- ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1.- 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 1° *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 7° 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; **propiamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación; de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un 'plus' para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.**

Lo anterior, amerita reflexionar en torno a si asiste razón a la tesis que considera que el concepto de prima dentro de los componentes que integran la remuneración de los servidores públicos, puede válidamente tener significado contradictorio, es decir, negativo a lo analizado o por lo menos, ambiguo para representar al mismo tiempo un agregado en la remuneración y contemporáneamente una merma de efecto adverso en el valor de la misma. Prima facie, es dable afirmar que una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 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 7° del Decreto No. 618 de 2007, al tomar un 30% de la remuneración del funcionario para restarle su valor a título de prima especial sin carácter salarial, materialmente condensa una situación de violación a los contenidos y valores establecidos en la Ley 4ª de 1992 y por lo tanto habrá necesidad de excluirlo del ordenamiento jurídico.

*El carácter negativo al valor del salario que justifica la anulación, se visualiza en el nexo que existe entre los conceptos salariales admitidos por el ordenamiento para esquematizar el elenco de factores que lo integran y los montos prestacionales que de manera ordinaria representan consistencia y coordinación con lo estrictamente salarial. **Así pues, la exclusión del artículo en examen, demuestra además, 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”.

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, 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

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

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 Conjuces 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:

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 Conjuces, Mp. Néstor Raúl Correa Henao, Expediente N° 730012331000201200315 02, Sentencia Del 17 De Octubre De 2018.

Sobre las prestaciones sociales

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
<i>Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Base para liquidar prestaciones: 7.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Base para liquidar prestaciones: \$10.000.000</i>

En suma, y teniendo en cuenta el ejemplo propuesto por el H. Consejo de Estado en los cuadros que anteceden, el salario se debe cancelar, teniendo en cuenta, el 100% de la asignación básica mensual más el 30% de la prima especial, en el ejemplo, quiere decir que cada mes se debería pagar un valor de \$13.000.000 de pesos; respecto a las prestaciones sociales, las mismas se deben cancelar sobre el 100% de la salario básico sin tener en cuenta el 30% adicional alusivo a la prima especial, en el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.

Posteriormente y con sentencia de unificación, el Máximo Órgano de lo Contencioso 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.

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.

- **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 carácter de no salarial**, pero posteriormente, mediante el artículo 1º de la Ley 332 de 1994, se modificó el referido precepto, señalando que la prima constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación. El artículo en cuestión señala:

*Artículo 1º.-Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 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.

⁵ Artículo 1º. Aclárese el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 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 6º del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.

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

El considerar que los pagos por primas técnicas y especial no constituyen factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado Colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido con la comunidad internacional.»

A partir de la expedición de la Ley 332 del 19 de diciembre de 1996, el carácter no salarial de la mencionada prestación fue modificado en el sentido de que esta debía tenerse en cuenta para efectos de liquidar prestaciones, pero únicamente respecto a la pensión de jubilación de los funcionarios señalados en la norma que, a la fecha de su entrada en vigencia, se encontraran vinculados al servicio o que se jubilaran con posterioridad a esta. (...). /Líneas y negrilla del Despacho/

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

- 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.

4. CASO CONCRETO

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

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

Caso No. 1: La señora **LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO** a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 18 de junio de 2018 /Archivo PDF Págs. 5-13/, la entidad demandada dio respuesta a través de la resolución No. DESAJARO18-1520 del 09 de julio de 2018, negando su solicitud /Archivo PDF Págs. 15-20/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 19 de julio de 2018/Archivo PDF Págs. 20-29/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

Caso No. 2: La señora **JACQUELINE AMAYA ÁLVAREZ**, a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 18 de junio de 2018 /Archivo PDF Págs. 81-87/, la entidad demandada dio respuesta a través de la resolución No. DESAJARO18-1519 del 09 de julio de 2018 /Archivo PDF Págs. 89- 95/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 19 de julio del 2018 /Archivo PDF Págs. 97-105/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

- Obran así mismo, los siguientes certificados laborales de los demandantes:

Caso No. 1: Constancia expedida el 2 de julio del 2021 por la jefe de talento humano de la seccional Armenia en la que consta que la señora **LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO**, funge como **Juez** de la República al servicio de la Rama Judicial, durante los siguientes periodos: **16 de marzo de 2010 a 02 de septiembre de 2010, del 01 de febrero de 2011 al 21 de diciembre de 2012, del 01 de septiembre de 2013, al 01 de agosto de 2016**, devengando la prima especial de servicios de manera mensual. /Archivo PDF Págs. 21-55/.

Caso No. 2: Constancia expedida del 03 de julio de 2018 por la jefe de talento humano de la seccional Armenia, en la que consta que la señora **JACQUELINE AMAYA ÁLVAREZ** fungió como **Juez** de la República al servicio de la Rama Judicial, desde el **03 de marzo de 1988** hasta el **31 de agosto de 2016** y ha devengado la prima especial de servicios de manera mensual. /Archivo PDF Págs. 107- 129/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que las demandantes, se desempeñaron como Jueces de la República, desde las fechas que se refieren en los párrafos que anteceden hasta la fecha, 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 sus salarios fue considerado como la prima misma, sin ser adicionado al 100% de su salario básico, implicando una reducción del mismo al 70% para efecto de la liquidación de sus prestaciones sociales.

En este orden de ideas, considerándose 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 de los aquí demandantes, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; respecto de las prestaciones sociales lo será únicamente sobre el 100% del salario básico percibido, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

4.1. CONCLUSION

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

Considera el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la prima especial de servicios sólo es factor salarial para efectos de la liquidación relacionada con la pensión de jubilación, conforme a lo dispuesto en la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de 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 No. DESAJARO18-1520 del 09 de julio de 2018 y DESAJARO18-1519 del 09 de julio de 2018, así como, la nulidad de los actos fictos o presuntos configurados a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada, frente a los recursos de apelación interpuestos por el apoderado de la parte actora contra las referidas resoluciones, mediante las cuales se negó a las actoras la solicitud de reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin factor salarial como un concepto adicional al 100% de la asignación básica que han devengado laborando como Jueces de la República y el consecuente reajuste y pago de sus conceptos prestacionales.

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

De la misma forma, la mencionada prima especial deberá considerarse en adelante como un emolumento **adicional** al salario básico mensual, esto es, el 100% de la remuneración mensual **más** el 30% por concepto de la prima especial; en lo que toca a las prestaciones sociales, las mismas únicamente serán liquidadas sobre el 100% del salario básico mensual, pues el 30% alusivo a la prima especial solamente será tenida en cuenta como factor salarial para efectos de la cotización a la pensión de jubilación. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de Ley con destino a la Entidad de previsión, deberán ser deducidos.

4.2. PRESCRIPCIÓN.

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-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, establecen⁷: (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 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.

⁷ 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, peso solo un lapso igual. Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, es claro que en el caso *sub iudice* se interrumpió el fenómeno de la prescripción trienal así:

No.	DEMANDANTE	RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA	PRESCRIPCIÓN
1	LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO	15 de junio del 2018	15 de junio del 2015
2	JACQUELINE AMAYA ÁLVAREZ	15 de junio del 2018	15 de junio del 2015

Lo anterior, en consideración a que entre la fecha de la reclamación administrativa y la fecha en que se causó el derecho, transcurrieron más de tres años.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por 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.

5. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

De igual forma, se ordenará que la demandada pague a las demandantes las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ellas 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 los demandantes desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del momento en el cual debieron empezar a devengar la prima especial de servicios adicional

al salario básico mensual en razón a sus nombramientos en el cargo de Juez de la República.

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.

6. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso⁸, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º, Parágrafo 4º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARESE LA NULIDAD de la **Resolución No. DESAJARO18-1520 del 09 de julio de 2018 y la Resolución DESAJARO18-1519 del 09 de julio de 2018**, expedidas por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Armenia, así como, de los **actos fictos o presuntos** configurados por el silencio administrativo negativo que decidieron los recursos de apelación interpuestos contra las mismas el 19 de julio de 2018; mediante los cuales se negó el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional al 100% de la remuneración básica mensual devengada por las demandantes y la consecuente reliquidación de sus prestaciones sociales, de acuerdo con lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones “*INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO, AUSENCIA DE CAUSA PETENDI e INNOMINADA*”, propuestas por la entidad accionada.

TERCERO: DECLARAR PROBADA la excepción de “*PRESCRIPCIÓN TRIENAL*”, también propuesta por la entidad accionada.

⁸ “**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”

CUARTO: 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:

Caso No. 1: A reconocer y pagar a la señora **LESDY JOHANNA SUÁREZ PARDO** identificada con la cédula de ciudadanía No. **41.949.580**, quien laboró al servicio de la Rama Judicial desempeñando funciones de Juez de la República, la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en el treinta por ciento (30%) adicional al cien por ciento (100%) del salario básico que devengado, desde el **18 de junio de 2015 hasta el 01 de agosto de 2016**, en razón a la ocurrencia de la prescripción trienal.

A reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) de la señora **LESDY JOHANNA SUÁREZ PARDO** identificada con la cédula de ciudadanía No. **41.949.580**, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) de su salario básico mensual (sin deducir el 30% por concepto de prima), pagando los valores diferenciales que correspondan entre lo cancelado y lo que se debió cancelar desde el **18 de junio del 2015 hasta el 01 de agosto de 2016**.

Teniendo en cuenta, que la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, es factor salarial únicamente para los aportes a pensión hasta el 2021, se debe reliquidar, con inclusión del valor de la prima especial de servicios (30%) y el cien por ciento (100%) del salario básico, los aportes a pensión por todo el tiempo que la señora **LESDY JOHANNA SUÁREZ PARDO** percibió la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual estuvo afiliada.

Caso No. 2: A reconocer y pagar a la señora **JACKELINE AMAYA ÁLVAREZ** identificada con la cédula de ciudadanía No. **41.902.079**, quien laboró al servicio de la Rama Judicial desempeñando funciones de Juez de la República, la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en el treinta por ciento (30%) adicional al cien por ciento (100%) del salario básico que devengado, desde el **18 de junio de 2015 hasta el 31 de agosto de 2016**, en razón a la ocurrencia de la prescripción trienal.

A reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) de la señora **JACKELINE AMAYA ÁLVAREZ** identificada con la cédula de ciudadanía No. **41.902.079**, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) de su salario básico mensual (sin deducir el 30% por concepto de prima), pagando los

valores diferenciales que correspondan entre lo cancelado y lo que se debió cancelar desde el **18 de junio de 2015 hasta el 31 de agosto de 2016.**

Teniendo en cuenta, que la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, es factor salarial únicamente para los aportes a pensión hasta el 2021, se debe reliquidar, con inclusión del valor de la prima especial de servicios (30%) y el cien por ciento (100%) del salario básico, los aportes a pensión por todo el tiempo que la señora **JACKELINE AMAYA ÁLVAREZ** percibió la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual estuvo afiliada.

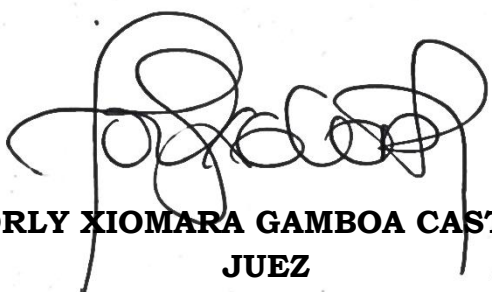
QUINTO: SE ORDENA a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del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

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

SÉPTIMO: 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.

OCTAVO: 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. 052 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. 199- 2023
RADICADO 63-001-33-33-005-**2019-00142**-00
MEDIO DE CONTROL Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE **Lesdy Johanna Suárez Pardo – Iván Mauricio Fernández Arbeláez**
DEMANDADO Nación – Dirección Ejecutiva de Administración
Judicial – Rama Judicial

A.I. 1474

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, se advierte que no se 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 los demandantes se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

NO.	DEMANDANTE	ACTO ADMINISTRATIVO	RECURSO DE APELACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO
1	LESDY JOHANNA SUÁREZ PARDO	DESAJARO18-1760 del 03 de agosto de 2018	17 de agosto de 2018	Acto Ficto o Presunto

2	IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ	DESAJARO18-1392 del 25 de junio de 2018	01 de agosto de 2018	Acto Ficticio Presunto
----------	---	---	----------------------	------------------------

proferidos por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Armenia - Quindío, mediante los cuales se negó la reliquidación y pago de sus prestaciones sociales.

Para el efecto, solicitan que se inaplique por inconstitucional la frase: “... *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 0383 de 2013, y en consecuencia, se reajusten las prestaciones sociales que devengaron, incluyendo en la base de liquidación la bonificación Judicial como factor salarial y se reconozcan y paguen las diferencias causadas entre lo efectivamente pagado y lo dejado de percibir.

Finalmente, reclaman el ajuste de las sumas a pagar tomando como base el Índice de Precios al Consumidor de conformidad con el artículo 187 del CPACA, el cumplimiento de la sentencia en los términos establecidos en los artículos 192 y 195 del CPACA y se condene en costas a la entidad demandada.

1.2 HECHOS

Señalan los demandantes ostentar relación legal y reglamentaria con la Rama Judicial bajo los siguientes extremos:

No.	DEMANDANTE	CARGO	DESDE	HASTA
1	LESDY JOHANNA SUÁREZ PARDO	Juez Primera Penal Municipal para adolescentes de Armenia.	01/febrero/2005	01/agosto/2016
2	IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ	Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Armenia.	03/marzo/2003	31/agosto/2016

Manifiestan que en el año 2012 se convocó a un cese de actividades con el fin de lograr la nivelación salarial establecida en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, consiguiéndose el compromiso por parte del Gobierno Nacional de concederles una bonificación pagadera de forma mensual desde enero de 2013 hasta el año 2018, como consecuencia, mediante Decreto 383 del 06 de marzo de 2013, se creó la bonificación judicial para los servidores de la Rama Judicial, la cual se le paga de forma mensual y constituye factor salarial únicamente para computar las bases de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.




Indican que, la mentada bonificación, les fue cancelada en los términos del decreto, efectuándose sobre la misma las deducciones correspondientes al sistema general de salud y pensión, así como también tributariamente hablando, pero se desconoció la incidencia laboral, respecto a las demás prestaciones sociales y salariales, vulnerando así normas legales, como también el acta de acuerdo suscrita el 06 noviembre de 2012 y los derechos de los trabajadores.

Señalan que, en razón a lo anterior, la actuación administrativa se surtió de la siguiente manera:

NO.	DEMANDANTE	RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA	ACTO ADMINISTRATIVO	RECURSO	ACTO ADMINISTRATIVO
1	LESDY JOHANNA SUÁREZ PARDO	02 de agosto del 2018	DESAJARO18-1760 del 03 de agosto de 2018	17 de agosto de 2018	Acto Ficto o Presunto
2	IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ	18 de junio del 2018	DESAJARO18-1392 del 25 de junio de 2018	01 de agosto de 2018	Acto Ficto o Presunto

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

-  **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Constitución Política, preámbulo y artículos 2, 13, 25, 53, 93 y 209.
-  **DE ORDEN LEGAL:** Código sustantivo de trabajo, artículos 1, 9, 10, 11, 127 y 128, artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978, Ley 270 de 1996 art. 152 numeral 7.
-  **DE ORDEN SUPRALEGAL:** Convenios No. 95 y 100 de la organización internacional del trabajo, ratificados por Colombia con la ley 74 de 1967 y el convenio internacional del trabajo No 111 aprobado por la Ley 22 de 1967.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Refiere el apoderado de la parte actora como una facultad constitucional del Congreso de la República el dictar normas generales donde señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Considera que, si bien el gobierno cuenta con la suficiente facultad para la fijación de salarios y prestaciones de los servidores públicos, existe de por

medio un acuerdo entre las partes, en donde se reguló una nivelación salarial, la cual a la fecha no ha sido cumplida en los términos pertinentes.

Asegura que los actos administrativos demandados, se apartan del precedente jurisprudencial, existiendo así, una errónea interpretación y aplicación del derecho, conllevando así una violación al principio de igualdad y seguridad jurídica para las demandantes; además de estarse desconociendo y vulnerando enormemente el concepto de salario que ya tanto jurisprudencialmente se ha debatido.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de oponerse a todas las pretensiones, aceptar los hechos relativos a los cargos desempeñados y los extremos laborales ofrecidos en la demanda, manifiesta que en ejercicio de la potestad dada en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992, en la que fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el respeto de los derechos adquiridos, la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal, la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad. Así, en virtud de la Constitución y la Ley citada, al Gobierno Nacional le corresponde de manera exclusiva fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos, por lo que, expidió el Decreto 0383 de 2012 por el cual se creó la bonificación judicial, reconociéndose a partir del 01 de enero de 2013, que establece en su artículo 1 que esta se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización a los Sistemas Generales de Pensiones y seguridad social en salud.

Indica, además, que los Decretos 383 de 2013, 384 de 2013, 1269 de 2015 y 246 de 2016, instituyeron que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional en ellos estatuido, por lo que, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 4° de 1992, cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

Trae a colación, como precedentes jurisprudenciales de legalidad y de constitucionalidad que avalan emolumentos laborales sin carácter salarial, la Sentencia de 19 de junio de 2008, proferida por el Consejo de Estado dentro del radicado número 11001- 03-25-000-2006-00043-00 (0867-06), en la que se ratificó el carácter no salarial de la Bonificación de Actividad Judicial creada por el Decreto No. 3131 del 08 de septiembre de 2005, para Jueces de la República y otros funcionarios, y, la sentencia C-279 de 1996, proferida por la Corte Constitucional, que declaró exequible el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, el cual, determinaba que la prima especial allí creada no tendría carácter salarial para ningún efecto, en razón de la libertad de configuración del legislador.

En razón a lo anterior, indica que el legislador está facultado por la Constitución para fijar los estipendios laborales y prestacionales de los servidores públicos y la libertad para disponer que cierta parte del salario no constituya factor para liquidar algunos conceptos de salario, por lo cual, el ordenamiento que instituyó la bonificación judicial en ninguna manera podría considerarse como inconstitucional, ilegal o violatorio de pactos internacionales.

También, cita la sentencia del 12 de febrero de 1993 (radicación 5481) de la Corte Suprema de Justicia, la cual indica que, aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular prestaciones e indemnizaciones, ello no impide que el legislador disponga que alguna prestación social o indemnización se liquide sin el monto total del salario del trabajador, lo que permite al legislador determinar que algunas primas no tengan carácter salarial, sin que ello implique lesión a los derechos del trabajador.

Apoyándose en la Sentencia C-410 de 1997, de la Corte Constitucional, que indica que los derechos adquiridos son situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la Ley, manifiesta que, a la parte demandante no se le ha vulnerado derecho adquirido alguno, en consideración a que el derecho que reclama, solo fue creado por el Gobierno Nacional hasta en los Decretos citados, por lo que no hacía parte de su patrimonio antes de la expedición del mismo, por lo que, no hay lugar a cancelarle diferencia prestacional alguna a título de bonificación judicial.

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

Finalmente, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, en el sentido de incluir en la liquidación de las prestaciones sociales del actor el valor de la bonificación judicial como factor salarial, la cual solo se debe tomar para calcular los aportes a los sistemas de salud y pensión, lo que corresponde respetar a la Administración Judicial, pues actuar de forma diferente, comportaría la modificación del régimen salarial ya establecido en la Ley.

Como medios exceptivos propuso: *“DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE”, “INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO”, “FALTA DE CAUSA*

PARA DEMANDAR”, “PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”, “COBRO DE LO NO DEBIDO” y “PRESCRIPCIÓN”.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 05 de septiembre de 2019 el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Armenia admitió el presente medio de control recibiendo contestación de la accionada dentro del término. Posteriormente, con proveído del 25 de febrero de 2022, dispuso prescindir de la audiencia establecida en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, decidió excepciones previas, negando la solicitud del litis consorcio necesario, fijó el litigio, incorporó las pruebas y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, quienes así lo hicieron dentro del término.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Indicó, que en el proceso está debidamente acreditada, la vinculación de los demandantes a la Rama Judicial, así como los cargos ejercidos, salarios, prestaciones, liquidación de cesantías, etc. Igualmente que a los mismos no se les pagó la bonificación judicial mensual creada en los términos del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, como factor constitutivo de salario, pese a haberla solicitado a la entidad accionada, mediante derecho de petición para que la misma fuera reconocida como factor constitutivo de salario, liquidación y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre lo pagado por esa entidad y su inclusión como factor constitutivo de salario para la liquidación de todas las prestaciones sociales y salariales, percibidas, tales como, prima de servicios, prima de navidad, prima de productividad, prima de vacaciones, vacaciones, bonificación por servicios prestados, cesantías, intereses a las cesantías, aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión, y demás emolumentos que se vean incididos y los que en el futuro se establezcan.

Expuso que el incremento de la remuneración mensual de todos los servidores públicos se rige por la Ley 4ª de 1992, misma que en su artículo 4°, estableció que el Gobierno Nacional cada año deberá efectuarlo, por tanto, su incremento no es conforme al I.P.C. certificado por el DANE sino de acuerdo a los parámetros establecidos en dicha norma para todos los servidores públicos.

PARTE DEMANDADA: Reiteró los argumentos expuestos con la contestación de la demanda, advirtiendo, la legalidad de los actos administrativos acusados y reiterando el análisis realizado sobre las facultades del Legislativo y el Ejecutivo en la configuración del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, así como lo demás mencionado en la contestación de la demanda, concluyendo que el Decreto 383 de 2013, modificado por el Decreto 1269 de 2015 gozan del amparo presuntivo de legalidad.

MINISTERIO PÚBLICO: El Agente del Ministerio Publico no emitió concepto.

3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO' consistente en absolver el siguiente interrogante: ¿Tiene derecho la parte actora a que se declare factor salarial la Bonificación Judicial que se le paga y con dicho soporte se le liquiden la totalidad de prestaciones presentes y futuras? Para ello abordará **(i)** el argumento central, conformado por **(i.i)** la premisa normativa y jurisprudencial, **(i.ii)** el análisis del caso concreto, para con ello arribar **(i.iii)** a la solución de los siguientes problemas jurídicos asociados:

- ✚ ¿Debe inaplicarse la expresión “...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1° del Decreto 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?
- ✚ ¿Se configuró la prescripción trienal de alguno de los derechos reconocidos?

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1° DEL DECRETO 0383 DE 2013

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

“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

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

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

Se sigue de la literalidad del artículo 1° de dicha normativa, que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud; así mismo, se advierte del artículo 3°, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí estatuido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

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

Adicionalmente, como antecedente importante, tenemos el Acta de Acuerdo suscrita el 6 de noviembre de 2012 entre el **Gobierno Nacional de la República de Colombia** y los **Representantes de los Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación**, mediante la cual se dio cese al conflicto laboral surgido en virtud del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992⁴, se estableció lo siguiente:

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

ACUERDAN:

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

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

Bajo estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 383 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial** –

Rama Judicial, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

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

- **DEL CONCEPTO DE SALARIO:**

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

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

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

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

Ahora bien, el Convenio sobre la Protección del Salario (Co95, Convenio, núm. 95, 1949) adoptado en Ginebra en la 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*, citamos aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo indicado por la Corte Constitucional, desarrolla el precepto 53 constitucional en el cual se predica que “(...)La realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral”, noción que conduce a establecer que determinadas sumas de dinero que de forma primigenia no hayan sido tomadas como constitutivas de salario, pero que en realidad, tienen un carácter de periodicidad y retribución directa por la labor prestada, a pesar de estar excluidas inicialmente como factor salarial, se deben considerar por el Juez natural, como tal, en razón a la garantía de este principio.

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia¹ 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 (...).”

¹ SALA DE CASACIÓN LABORAL. CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

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 sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0383 de 2013, se creó para los servidores de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como fue indicado, dicho decreto tuvo, además, como antecedente importante, el acuerdo suscrito el 06 de noviembre de 2012, entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, donde se pactó el reconocimiento de una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 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 **Dirección Ejecutiva de**

Administración Judicial – Rama Judicial, sino que vulnera flagrantemente el artículo 53 de la Carta Suprema.

- **DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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

² Sentencia SU132/13

Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o

- (iii) *En virtud, **de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.** En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.*
- (iv) *En todo caso, vale la pena aclarar que **el alcance de esta figura es inter-partes** y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preeminencia 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.”³ (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.”⁴

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.

³ Sentencia T-681/16

⁴ Sentencia T-1015/05

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

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

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0383 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 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 383 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a la demandante los derechos a la remuneración mínima, vital y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

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

3.1.2 CASO CONCRETO

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

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

Caso No. 1: La señora **LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO** a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 02 de agosto de 2018 /Archivo PDF A. Demanda-Anexos Págs. 5-9/, la entidad demandada dio respuesta a través de la resolución No. DESAJARO18-1760 del 03 de agosto de 2018, negando su solicitud /Archivo PDF A. Demanda-Anexos Págs. 11-15/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 17 de agosto de 2018/Archivo A. Demanda-Anexos PDF Págs. 17-19/, mismo que fue concedido a través de la Resolución No DESAJARR18-913 del 21 de agosto de 2018, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

- Obra así mismo, certificación suscrita el 18 de julio de 2018 por el el Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, en la que se indica que la señora **LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.949.580, se encuentra vinculada a la Rama Judicial **desde el 01 de febrero de 2005**, devengando mensualmente la bonificación judicial, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales realizados desde el momento de su vinculación. /Archivo PDF A. Demanda-Anexos, fls. 23-46 del expediente electrónico/

Caso No. 2: El señor **IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ** a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 18 de junio de 2018 /Archivo PDF A. Demanda-Anexos Págs. 47-53/, la entidad demandada dio respuesta a través de la resolución No. DESAJARO18-1392 del 25 de junio de 2018, negando su solicitud /Archivo PDF A. Demanda-Anexos Págs. 55-59/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 01 de agosto de 2018/Archivo A. Demanda-Anexos PDF Págs. 61-63/, mismo que fue concedido a través de la Resolución No DESAJARR18-868 del 02 de agosto de 2018, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

- Obra así mismo, certificación suscrita el 25 de junio de 2018 por el el Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, en la que se indica que el señor **IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.395.579, se encuentra vinculado a la

Rama Judicial **desde el 03 de marzo de 2003**, devengando mensualmente la bonificación judicial, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales realizados desde el momento de su vinculación. /Archivo PDF A. Demanda-Anexos, fls. 69-87 del expediente electrónico/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que los demandantes, se desempeñaron al servicio de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 0383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de sus servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que la demandante ha devengado desde el momento de su vinculación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 0383 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos percibidos por los señores **LESDY JOHANA SUÁREZ PARDO** e **IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ**, ello por cuanto, tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario que devenga.

3.1.3. CONCLUSION

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

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a 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 0383 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte, por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, por tanto, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo anterior, se recuerda que, el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno Nacional, con el único fin de nivelar los salarios de los trabajadores beneficiarios, por ende, no es posible pensar que la referida norma pueda ir en contravía del bloque de

constitucionalidad y lo dispuesto en el párrafo 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 383 de 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora, y por lo tanto, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad, la prima de servicios y demás emolumentos prestacionales.

En esta medida, como ya se indicó, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 de la ley 1437 de 2011, y se inaplicará la frase: “... y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, contenida en el artículo 1º del Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por LESDY JOHANNA SUAREZ PARDO, a partir del 2 de agosto de 2015, y por IVAN MAURIO FERNANDO ARBELAEZ, a partir de 18 de junio de 2018, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 0383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con las respectivas certificaciones que obran dentro del expediente, expedidas por el Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia, donde se señalan los extremos temporales del servicio prestados por los señores **LESDY JOHANNA SUÁREZ PARDO** e **IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ**, a la Rama Judicial.

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-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, establecen⁵: (i) que el termino de

⁵ 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.

prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.

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

Y agrega:

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

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

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, es claro que en el caso *sub iudice* se interrumpió el fenómeno de la prescripción trienal así:

NO.	DEMANDANTE	RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA	PRESCRIPCIÓN
1	LES DY JOHANNA SUÁREZ PARDO	02 de agosto del 2018	02 de agosto de 2015
2	IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ	18 de junio del 2018	18 de junio de 2015

Lo anterior, en consideración a que entre la fecha de la reclamación administrativa y la fecha en que se causó el derecho, transcurrieron más de tres años.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, peso solo un lapso igual. Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanan 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.

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 le corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.

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

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de 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 Proceso⁶, **no hay**

⁶ “**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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas: “*DE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE*”, “*INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO*”, “*FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR*”, “*PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS*” y “*COBRO DE LO NO DEBIDO*”, propuestas por la entidad accionada.

TERCERO: DECLARAR PROBADA la excepción de “*PRESCRIPCION*”, también propuesta por la accionada.

CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD de la **RESOLUCIÓN No. DESAJARO18-1760 del 03 de agosto de 2018 y la DESAJARO18-1392 del 25 de junio de 2018**, expedidas por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Armenia – Quindío, así como **de los actos fictos o presuntos** configurados por el silencio administrativo negativo que decidieron los recursos de apelación interpuestos por los demandantes de forma subsidiaria los días 17 y 01 de agosto de 2018, respectivamente, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

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

CASO 1: Reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **LESDY JOHANNA SUÁREZ PARDO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.949.580, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de

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

productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, **a partir del 02 de agosto de 2015.**

CASO 2: Reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales del señor **IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.395.579, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, **a partir del 18 de junio de 2015.**

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 - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, 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 devengaran intereses moratorios a partir de su ejecutoria.

OCTAVO: Sin condena en costas.

NOVENO: En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** 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: 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. **052 DEL 01 DE AGOSTO DE 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**

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: 63001 33 33 001 2019 00282 00

DEMANDANTE: Juan Carlos Muñoz Triviño.

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

1- AVOCA CONOCIMIENTO – CONTROL DE LEGALIDAD

AI. 1464

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. 1465

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. 1466

I- INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO

La apoderada de la parte demandada alega la necesidad de vincular, en calidad de litisconsorte necesario, a la Nación, representada en la Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Departamento Administrativo de la Función Pública. Ello, en atención a que la ley 4 de 1992 radicó en el Gobierno Nacional la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial.

La solicitud habrá de negarse con sustentado en los siguientes argumentos:

El numeral 5 del artículo 42 del Código General del Proceso sobre los deberes del juez, indica:

*“Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, **integrar el litisconsorcio necesario** e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia.”* (Subrayas y negrillas fuera de texto para resaltar).

La figura del litisconsorcio necesario se encuentra regulada por el Código General del Proceso en el artículo 61. Se da esta cuando el asunto objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción reclama una decisión uniforme para todos los litisconsortes, titulares de la misma relación jurídica o del mismo acto jurídico que es objeto de controversia.

El artículo 61, consagra:

“Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deber formularse por todas o dirigirse contra todas (...)”

“Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.”

En el Sub Lite se pretende reconocimiento de la bonificación judicial, como factor salarial y prestacional y demás emolumentos a que hubiere lugar, pretensiones que le fueron negadas a la demandante mediante Resolución DESAJAR018-2018 del 04 de septiembre de 2018, así como del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo, frente al recurso de apelación, interpuesto el 13 de septiembre de 2018. En este orden de ideas, se tiene que el acto administrativo fue expedido por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, de tal manera que es dicho ente quien se encuentra legitimado para comparecer como parte pasiva en el presente proceso, diferente sería si igualmente se demandara la nulidad de los decretos que, en criterio de la demandante, año tras año han señalado su salario en forma menguada, evento en el cual sí debería vincularse al Gobierno Nacional por ser la entidad que intervino en su expedición.

Y si bien es cierto la eventual prosperidad de las pretensiones, implicaría la inaplicación de tales decretos, no debe olvidarse que el control constitucional por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa o un particular cuando tenga que aplicar una norma jurídica en un caso concreto cuando aquella aparezca abiertamente inconstitucional o ilegal.

De otra parte, es necesario precisar que la Nación, demandado en estos procesos, ya está representada precisamente por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial como expresamente lo impone el numeral 8° del artículo 99 de la Ley 270 de 1996, por lo que no resulta viable citar al proceso a personas distintas a la demandada. De manera que, ante un

eventual fallo en favor de los intereses del demandante, la entidad demandada en este proceso como su empleador, para su cumplimiento deber realizar las gestiones que sean necesarias, logrando acciones presupuestales por parte del Gobierno Nacional.

De acuerdo a lo anterior, es preciso señalar que no se reúnen los requisitos que la citada norma expone para la prosperidad de la conformación del litisconsorcio necesario con Nación - Presidencia de la República - Ministerio de Hacienda y Departamento Administrativo de la Función Pública, pues es posible decidir de mérito sin la comparecencia de estas entidades.

3- FIJACIÓN DEL LITIGIO

AI. 1467

El debate jurídico se centra en determinar si la bonificación judicial creada mediante el Decreto 383 de 2013, para los servidores públicos de la **NACIÓN RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, 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 1° del Decreto 0383 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

2. Tiene derecho el demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

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. 1468

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. /Archivo 02 el Cuaderno Principal del expediente electrónico/.

No realizó solicitud adicional de pruebas.

II. POR LA PARTE DEMANDADA: Hasta donde la Ley lo permita, el material documental acompañado con la contestación de la demanda. /Fl 20 a 37 archivo 17, Contestación Demanda del expediente electrónico.

No realiza solicitud adicional de pruebas.

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

5- SANEAMIENTO DEL PROCESO

AI. 1469

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

A.I. 1470

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, mediante la cual se adicionó el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se corre traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente, por el término común de diez (10) días. Vencido este término se procederá a dictar sentencia anticipada de forma escrita, 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: NEGAR el litisconsorcio necesario formulado por la Nación – Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para la concurrencia de la Nación, Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Función Pública.

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

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

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

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: A la abogada **GLORIA MILADY ESTRADA VARGAS**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.933.087, portadora de la Tarjeta Profesional Nro. 205.917 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.

SÉPTIMO: 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.

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

SENTENCIA No.	196 - 2023
RADICADO	63-001-33-33-001- 2019-00234 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Luz Amparo Rivera Cortés
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A.I. 1471

AVOCA CONOCIMIENTO – CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

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

I. ANTECEDENTES

I.I- PRETENSIONES

Pretende la demandante se declare la nulidad de los actos administrativos DESAJARO19-461 del 19 de febrero de 2019, por medio del cual se resolvió desfavorablemente su petición, así como el DESAJRR19-378 del 18 de marzo de 2019, por medio del cual se concedió su recurso de apelación, mismo que a la fecha de presentación de la demanda no ha sido resuelto, configurándose así el acto ficto o presunto; actos administrativo proferidos por la Directora Ejecutiva Seccional (E) de Administración Judicial de Armenia, por medio de los cuales la entidad demandada le negó el reconocimiento y pago de la prima especial, sin carácter salarial, contenida en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, como adición a su remuneración básica mensual desde la fecha que ingresó a la Rama Judicial y la reliquidación de sus prestaciones sociales.

Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la demandada a liquidar y pagar sus prestaciones sociales sobre la totalidad del salario que ha devengado, incluido el 30% que inadecuadamente consideró como prima especial de servicios sin carácter salarial, así como, la liquidación y pago de la prima especial de servicios sin carácter salarial en un porcentaje no inferior al 30% ni superior al 60% de sus salarios, como valor adicional a lo que percibe desde que inició su relación legal y reglamentaria con la entidad demandada como Juez de la República.

Finalmente pide la condena en costas para la accionada y el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

I.II- HECHOS

Señala la demandante desempeñarse al servicio de la Rama Judicial como Juez Administrativa desde el 25 de abril de 2016, iniciando labores en el circuito judicial de Pereira y a partir del 01 de febrero de 2018, en propiedad en la ciudad de armenia, donde actualmente presta sus servicios.

Advierte pertenecer al régimen de ACOGIDOS, que su empleadora le ha liquidado sus prestaciones sociales sobre el 70% de la asignación básica mensual fijada para los Jueces, teniendo el 30% restante como prima especial sin carácter salarial restando con ello el significado de agregado o plus de esta prestación, además, de no haberle cancelado durante el tiempo que ha fungido como Juez la prima especial de servicios como un valor adicional.

Agrega que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ha venido liquidando y pagando sus prestaciones salariales y sociales, tales como: bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de vacaciones, vacaciones, prima de navidad, cesantías, seguridad social y demás emolumentos laborales con el 70% de su salario básico mensual legal y no con el 100%, por darle al 30% del mismo el título de prima especial sin carácter salarial.

I.III. - NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas, son:

✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Preámbulo y los artículos 2, 4, 25 y 53.

✚ **DE ORDEN LEGAL:**

- Ley 4 de 1992.
- Artículo 12 del Decreto 717 de 1978.
- Artículo 42 del Decreto 1042 de 1978.
- Artículo 127 del C.S.T. y de la S.S. en aplicación por analogía.
- Artículo 152 numeral 7 ley 270 de 1996.

✚ **DE ORDEN INTERNACIONAL:** Convenios de la OIT números 95 de 1949 sobre la protección del salario y 100 de 1951 sobre la igualdad de remuneración, ratificados mediante la Ley 54 de 1962.

I.IV- CONCEPTO DE VIOLACION

Refiere el apoderado que las normas cuya inaplicación se depreca, así como los actos administrativos demandados, están desconociendo la protección al salario, así como su naturaleza, su objetivo y sus elementos constitutivos, al no cancelar a la demandante el 30% del salario señalado y, por el contrario, estar cancelando tan solo el 70% del mismo.

Considera que, la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 ha sido mal interpretada por el Gobierno Nacional al tomar el 30% de la remuneración básica mensual de los jueces y asignarle el título de prima especial sin carácter salarial cuando lo ordenado en la norma de creación fue la nivelación salarial, es decir, crear un emolumento que se adicionara a la remuneración.

En razón a lo anterior juzga infringidas las normas constitucionales por la desatención a su supremacía, toda vez que, en sus artículos 25 y 53 se consagra el trabajo en condiciones dignas y justas como un derecho y una obligación social que goza de especial protección del Estado y la primacía de la realidad y favorabilidad para con los trabajadores.

Arguye como vulnerados entre otros, los Decretos 717 de 1978 -artículo 12- y Decreto 1042 de 1978 -artículo 42-, que establecen como salario toda suma que habitual y periódicamente se reciba como contribución del servicio, así como el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo que establece los elementos integrantes del salario y el artículo 152 numeral 7 de la Ley 270 de 1996, que señala como derecho de los servidores de la Rama Judicial el de percibir una remuneración acorde con su función, dignidad y jerarquía, que no puede ser disminuida de ninguna manera.

I.V.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación oponiéndose a todas las declaraciones y condenas solicitadas por la parte demandante y respecto a los hechos, aceptando como ciertos, únicamente los relacionados a los cargos desempeñados por la parte actora, que se encuentren debidamente soportados documentalmente.

Informa que, de conformidad con el artículo 150, numeral 19, literales E y F de la Constitución Política, el Congreso de la República es el encargado de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que en ejercicio de dicha facultad, el legislativo profirió el 18 de mayo de 1992 la Ley 4ª, a través de la cual autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos, los de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los miembros del Congreso de la República y los de la Fuerza Pública y trabajadores oficiales, razón por la cual, expidió los Decretos 51 y 57 de 1993, recordando que en el caso de los jueces pertenecientes al régimen ACOGIDO, su remuneración mensual está conformada por: a) la asignación básica, 2) la prima especial -sin carácter salarial, y, 3) la bonificación judicial, regulada primigeniamente en el Decreto 0383 de 2013.

Aduce como razones de defensa, que, pese al reconocimiento que hiciera el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación del 2 de septiembre de 2019, relacionado con tenerse la prima especial de servicios del 30% como

adición al salario y la consecuente reliquidación de las prestaciones sobre el 100% del salario, existe imposibilidad presupuestal para hacerlo efectivo, debido, a que, además de pagar el retroactivo, debe pagarse a cada beneficiario el mayor valor que se generaría mensualmente en su nómina, teniendo que afectar un rubro presupuestal en el que no se han asignado los recursos necesarios por parte del Ministerio de Hacienda para cubrir el reconocimiento de dichas acreencias laborales adicionales de manera inmediata.

Adiciona que, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no tiene competencia para crear salarios y prestaciones, sino que simplemente ejecuta o cumple los decretos salariales anuales y prestacionales dictados por el Gobierno Nacional, por lo que, se debe contar con el Decreto que cree la prima especial adicional, sin carácter salarial, en acatamiento de la sentencia de unificación.

Pone en evidencia 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.

Resalta, que la prima especial no tiene carácter salarial, lo que significa que, su porcentaje no se tiene en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales, aunque sí, para efectos de la seguridad social en pensiones y salud, pese a constituir un ingreso mensual, lo que no contradice los mandatos constitucionales, en razón a que, la misma Constitución faculta al legislador para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

A propósito de la declaratoria de nulidad de los decretos anuales de salarios de la Rama Judicial de 1993 a 2007 -sentencia de 29 de abril de 2004, indica, que no hubo pronunciamiento sobre las disposiciones consignadas en los decretos posteriores, pero que se dejó claro que la prima en cuestión debe reconocerse como una retribución adicional, en el equivalente al 30% del valor fijado por el Gobierno Nacional como asignación básica mensual, sin pronunciarse sobre su carácter salarial, significando con ello que el contenido del artículo 14 permanece incólume, en cuanto a que la prima especial no constituye salario.

Por otra parte, señala que los decretos salariales expedidos para las vigencias 2008 y en adelante no fueron objeto de pronunciamiento, por lo tanto, lo dispuesto después de 2007 por el Gobierno Nacional permanece incólume y es de obligatorio cumplimiento, sin que les sea plausible sustraerse de su aplicación, so pena, de incurrir en violación de las disposiciones vigentes aplicables. Además, porque, a partir del Decreto 1257 de 05 de junio de 2015, los decretos salariales anuales se limitan a ordenar el reajuste porcentual de las asignaciones fijadas en las escalas salariales, por tanto, el mandato consagrado en el artículo 8º del Decreto 194 de 2014 sobre prima especial del 30% se mantiene incólume y con toda presunción de legalidad, por esta razón, en garantía del principio de legalidad se han acatado estrictamente cada uno de los decretos salariales vigente en la respectiva anualidad.

Con relación a los efectos de los fallos de nulidad proferidos por el Consejo de Estado, trayendo a colación la sentencia C-426/2002, refiere que, son *ex tunc*, es decir, desde que se expidió el acto anulado o a futuro, por lo que, el

fallo de nulidad no afecta situaciones jurídicas consolidadas antes de la sentencia. Además, insiste, que en la sentencia de 29 de abril de 2004 no se discutió el carácter salarial de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, al ser un asunto zanjado en el análisis de exequibilidad que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-279 de 1996, siendo la razón de anulación de los apartes acusados que la previsión realizada por el Gobierno Nacional terminó por disminuir el salario del grupo de servidores destinatarios.

Advierte, además, de conformidad con la posición del máximo órgano de cierre en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los fallos emitidos en conocimiento de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no tienen la vocación de restablecer automáticamente derechos particulares, lo que, siguiendo la línea de pensamiento del Ministerio de Hacienda, equivale a considerar que dichos proveídos no son títulos constitutivos de gasto al no existir la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos particulares que se expidan con fundamento en uno general que haya sido anulado.

Hace referencia a la forma en que se liquida la prima especial, señalando que se toma como base la remuneración mensual fijada por decreto, que comprende la asignación básica más la prima especial y el valor de la Prima Especial del Juez de la República será el resultado de dividir por 1.3 la remuneración mensual consignada en el respectivo decreto, que aunque constituye un ingreso mensual, fueron las mismas disposiciones que la consagraron las que limitan el carácter salarial de dicho concepto, por lo que, la Seccional de Administración Judicial liquidó y pago bien los salarios, prestaciones sociales y prima especial del 30% a la parte actora, en tanto, lo hizo conforme a las disposiciones vigentes en cada anualidad, en cumplimiento de la obligación que les asiste de aplicar los decretos al tenor literal de su redacción y de la máxima legal: *“donde el legislador no distingue no le es dado al interprete distinguir”*.

Concluye entonces, que a la parte actora no le asiste el derecho reclamado por cuanto: (1) De conformidad con los efectos de la sentencia de 29 de abril de 2014 proferida por el Consejo de Estado, a la demandante, le operó el fenómeno de la prescripción, por no haber efectuado la reclamación del derecho, dentro del término consagrado en la ley, es decir, tres (3) años desde la declaratoria de nulidad de los referidos decretos, hasta la reclamación administrativa, (2) En razón a la interpretación y alcance dado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en relación con los efectos vinculantes de la sentencia de nulidad proferida por el Consejo de Estado el 29 de abril de 2014, existe una imposibilidad material y presupuestal para incluir en nómina el pago adicional de la prima especial del 30% prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. (3) el acceder a un pago adicional del 30% de la retribución consagrada anualmente, por concepto de prima especial, implicaría que mensualmente se le pague al servidor una remuneración que excede el techo establecido en el Decreto 1251 del 14 de abril de 2009, (4) la prima especial no tiene carácter salarial por expresa disposición legal, por ende, no constituye factor de salario para la liquidación y pago de prestaciones sociales.

Como medios exceptivos propuso: *“1) INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO, 2) PRESCRIPCIÓN, 3) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI y 4) NNOMINADA”*.

II. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Primero Administrativo de Armenia mediante proveído del 05 de febrero de 2020 admitió demanda frente a la cual la parte accionada presentó contestación dentro del término. Posteriormente, mediante auto de 5 de marzo de 2021, la misma célula judicial dio aplicación al artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 acogiéndose a la figura de sentencia anticipada, fijándose el litigio, decretando pruebas y corriendo traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para presentar concepto.

II.I - ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Guardó silencio en esta oportunidad procesal

PARTE DEMANDADA: Reitera las líneas de defensa planteadas en la contestación de la demanda, relacionando nuevamente los antecedentes normativos y jurisprudenciales de la prima especial, concluyendo que, efectuar la reliquidación de las prestaciones devengadas por la demandante durante el tiempo que se desempeñó como Juez implicaría para la administración desacatar el ordenamiento legal vigente, pues, los decretos de los años 2008 hasta la fecha no han sido declarados nulos, por lo que, continúan siendo válidos y gozan de presunción de legalidad, correspondiendo su aplicación exegetica.

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

III. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico planteado en la “FIJACIÓN DEL LITIGIO”, en los siguientes términos:

- ✚ ¿La actora tiene derecho a que se declare como factor salarial la prima especial establecida por la Ley 4ª de 1992 y con dicho soporte se le liquiden la totalidad de prestaciones presentes y futuras? Absuelta la presunta se resolverá sobre las consecuencias de dicha declaración.

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:

- ✚ ¿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 a la demandante?

Y, en consecuencia:

- ✚ ¿Es procedente la reliquidación y pago de las prestaciones sociales devengadas por la 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?

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 interrogantes planteados.

IV.- ARGUMENTO CENTRAL

IV.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; **propiamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación**; de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, **luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un ‘plus’ para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.***

*Lo anterior, amerita reflexionar en torno a si asiste razón a la tesis que considera que el concepto de prima dentro de los componentes que integran la remuneración de los servidores públicos, puede válidamente tener significado contradictorio, es decir, negativo a lo analizado o por lo menos, ambiguo para representar al mismo tiempo un agregado en la remuneración y contemporáneamente una merma de efecto adverso en el valor de la misma. Prima facie, es dable afirmar que una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 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 7° del Decreto No. 618 de 2007, al tomar un 30% de la remuneración del funcionario para restarle su valor a título de prima especial sin carácter salarial, materialmente condensa una situación de violación a los contenidos y valores establecidos en la Ley 4ª de 1992 y por lo tanto habrá necesidad de excluirlo del ordenamiento jurídico.

El carácter negativo al valor del salario que justifica la anulación, se visualiza en el nexo que existe entre los conceptos salariales admitidos por el ordenamiento para esquematizar el elenco de factores que lo integran y los montos prestacionales que de manera ordinaria representan consistencia y coordinación con lo estrictamente salarial. Así pues, la exclusión del artículo en examen, demuestra además, 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”.

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, 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.

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

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 Conjuces 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>
<i>Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Base para liquidar prestaciones: 7.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Base para liquidar prestaciones: \$10.000.000</i>

En suma, y teniendo en cuenta el ejemplo propuesto por el H. Consejo de Estado en los cuadros que anteceden, el salario se debe cancelar, teniendo

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 Conjuces, Mp. Néstor Raúl Correa Henao, Expediente N° 730012331000201200315 02, Sentencia Del 17 De Octubre De 2018.

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.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 carácter de no salarial**, pero posteriormente, mediante el artículo 1º de la Ley 332 de 1994, se modificó el referido precepto, señalando que la prima constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación. El artículo en cuestión señala:

Artículo 1º.-Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 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

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

⁵ Artículo 1º. Aclárese el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 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 6º del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.

*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.»

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.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 conjuces del Consejo de

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

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 4ª 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.

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:

La señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, a través de apoderado judicial presentó reclamación Administrativa el 01 de febrero de 2019 /Archivo PDF CdsExpediente – Petición y actos demandados Págs. 1-4/, la entidad demandada dio respuesta a través de la resolución No. DESAJARO19-461 del 19 de febrero de 2019, negando su solicitud /Archivo PDF CdsExpediente – Petición y actos demandados Págs. 5-12/, contra esta decisión el apoderado interpuso recurso de apelación el 04 de marzo de 2019/Archivo PDF CdsExpediente – Petición y actos demandados Págs. 13-16/, el cual fue concedido a través de la resolución DESAJARR19-378 del 18 de marzo de 2019 /Archivo PDF CdsExpediente – Petición y actos demandados Págs. 17-20/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

o Obran así mismo, los siguientes certificados laborales de la demandante:

- Constancia expedida el 28 de noviembre de 2018 por la coordinadora del área de talento Humano de la seccional Pereira en la que consta que la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, fungió como **Juez** de la República al servicio de la Rama Judicial, desde **el 25 de abril de 2016 hasta el 31 de enero de 2018** y percibió la prima de servicios.
- Constancia del 17 de septiembre de 2019, expedida por la Jefe del área de talento humano de Armenia, en la que indica su vinculación a dicha seccional, desde el 01 de febrero de 2018 y ha devengado la prima especial de servicios de manera mensual. /Archivo PDF CdsExpediente – Certificado laboral Pereira y archivo PDF certificado laboral armenia.
- Certificación expedida el 26 de junio de 2020 por la Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Armenia Quindío, donde consta que la demandante se encuentra vinculada en propiedad como Juez del Circuito desde el 01 de febrero de 2018 hasta la fecha, acompañada de constancia de pagos y descuentos realizados desde el momento de su vinculación a esa seccional hasta el mes de mayo de 2020.

Resulta entonces claro para este Despacho Judicial, que la demandante se ha desempeñado como Juez de la República desde las fechas referidas en los párrafos que anteceden hasta la fecha, que ha devengado la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 siendo erróneamente liquidada en consideración a que el 30% de su salario fue considerado como la prima misma, sin ser adicionada, implicando una reducción del mismo al 70% para efecto de la liquidación de sus prestaciones sociales.

En este orden de ideas, considerándose la errónea liquidación de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 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 de la 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, pues se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

VI. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán desfavorablemente las excepciones propuestas por la Entidad demandada,

por cuanto está claro que la parte actora tiene derecho a la reliquidación del sueldo básico y la prima especial, con base, en la totalidad del salario devengado, pero, respecto de las prestaciones sociales, únicamente sobre el 100% del salario percibido.

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

Por tanto, se despacharán desfavorablemente las excepciones denominadas: “1) *INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO* y 2) *AUSENCIA DE CAUSA PETENDI*” propuestas por la Entidad demandada, por cuanto, la figura del litisconsorcio en virtud del artículo 61 del Código General del Proceso se da cuando el asunto objeto de conocimiento amerita una decisión uniforme para todos los litisconsortes o personas que intervinieron en el acto jurídico que es objeto de controversia, en el caso *sub examine*, los actos administrativos fueron expedidos por la Administración Judicial, de tal manera que es dicho ente quien se encuentra legitimado para comparecer como parte pasiva en el presente proceso.

Además, es evidente la existencia de causa para demandar que le asiste a la actora, toda vez que, los actos administrativos acusados produjeron efectos adversos en sus derechos laborales. Advierte el Despacho no encontrar probadas excepciones no alegadas.

En este sentido, y por considerarse los actos administrativos demandados nugatorios de las disposiciones constitucionales y legales, será del caso, declarar la nulidad de la Resolución No. DESAJARO19-461 del 19 de febrero de 2019, así como, del acto ficto o presunto configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra la referida resolución, mediante la cual se negó a la actora la solicitud de reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin carácter salarial como un concepto adicional al 100% de la asignación básica que ha devengado laborando como Juez de la República, y, el consecuente reajuste y pago de sus prestaciones sociales.

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

De la misma forma, la mencionada prima especial deberá considerarse en adelante como un emolumento **adicional** al salario básico mensual, esto es, el 100% de la remuneración mensual **más** el 30% por concepto de la prima especial; en lo que toca a las prestaciones sociales, las mismas únicamente serán liquidadas sobre el 100% del salario básico mensual, pues el 30% alusivo a la prima especial solamente será tenida en cuenta como factor salarial para efectos de la cotización a la pensión de jubilación. En caso que,

sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de Ley con destino a la Entidad de previsión, deberán ser deducidos.

VII. 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, establecen⁷: (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 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,

⁷ 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, peso solo un lapso igual. Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

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.

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

Se encuentra probado en el expediente que la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada, el día **01 de febrero de 2019**, (Archivo PDF CdsExpediente – Petición y actos demandados Págs. 1-4 del expediente electrónico), interrumpiendo con ello el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho, por lo que, deben reconocerse los valores causados desde esa fecha, pero con efectos fiscales a partir del 25 de abril de 2016, fecha en la cual inició su vinculación laboral con la accionada, por no operar el fenómeno de la prescripción trienal, pues entre la fecha de la reclamación administrativa y la fecha en que se causó el derecho, no transcurrieron más de tres años.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por 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.

VIII. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

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

salario básico mensual en razón a su nombramiento en el cargo de Juez de la República.

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.

IX. 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 Proceso⁸, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación; esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARESE LA NULIDAD de la **Resolución No. DESAJARO19-461 del 19 de febrero de 2019** expedida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Armenia, así como, del acto ficto o presunto configurado por el silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto contra la misma el 04 de marzo de 2019; mediante los cuales se negó el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional al 100% de la remuneración básica mensual devengada por la demandante y la consecuente reliquidación de sus prestaciones sociales, de acuerdo con lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones “1) *INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO*, 2) *PRESCRIPCIÓN*, 3) *AUSENCIA DE CAUSA PETENDI* e 4) *NNOMINADA*”, propuestas por la entidad accionada.

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 a la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS** identificada con la cédula de ciudadanía No. **40.389.355**, quien labora al servicio de la Rama Judicial desempeñando funciones de Juez de la República, la prima especial 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 devenga desde el **25 de abril de**

⁸ “**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”

2016, fecha de su vinculación laboral, en razón a la no ocurrencia de la prescripción trienal.

- B) Reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) de la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS** identificada con la cédula de ciudadanía No. **40.389.355**, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) de su salario básico mensual (sin deducir el 30% por concepto de prima), pagando los valores diferenciales que correspondan entre lo cancelado y lo que se debió cancelar desde el **25 de abril de 2016**, fecha de su vinculación laboral.
- 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, se debe reliquidar, con inclusión del valor de la prima especial de servicios (30%) y el cien por ciento (100%) del salario básico, los aportes a pensión por todo el tiempo que la señora **LUZ AMPARO RIVERA CORTÉS** ha percibido la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual este afiliada, sin perjuicio de lo consagrado en el Decreto 272 del 11 de marzo de 2021.

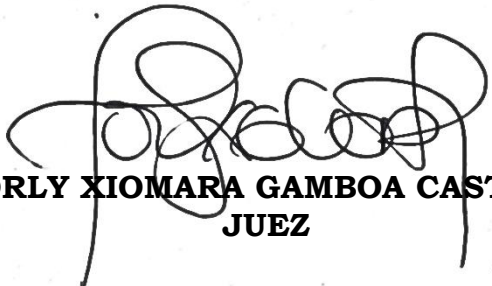
CUARTO: SE ORDENA a la entidad demandada dar cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 187 (inciso final), en el artículo 192 y en el numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, **previniéndose** a la parte demandante sobre la carga prevista en el inciso segundo del 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. **052 DEL 01 DE AGOSTO DEL 2023**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Valeria Cañas Cardona', is centered on a light yellow rectangular background.

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.	195 - 2023
RADICADO	63-001-33-33-002- 2015-00235 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Gloria Isabel Bermúdez Benjumea
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A. 1464

AVOCA CONOCIMIENTO – CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

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

1. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES

La señora **Gloria Isabel Bermúdez Benjumea**, por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicita inaplicar parcialmente y por inconstitucional la expresión “*sin carácter salarial*” contenida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, el artículo 8º de los Decretos 1388 de 2010, 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013, 194 de 2014 y los artículos 1, 2 y 4 del Decreto 1257 de 2015; así como en el Decreto 3131 de 2005, por medio del cual se crea una bonificación por actividad judicial para jueces y fiscales, modificado por el Decretos 3382 del mismo año, que también fue modificado por el Decreto 2435 de 2006 y posteriormente derogado por el Decreto 3900 de 2008.

Del mismo modo, solicita inaplicar parcialmente y por inconstitucional el artículo 2 de los Decretos 403 de 2006, 632 de 2007, 671 de 2008, 736 de 2009, 1041 de 2010, 1052 de 2011, 850 de 2012, 1027 de 2013, 197 de

2014 y 1100 de 2015 en la medida que no le dan carácter salarial a la bonificación por actividad judicial, impidiendo que se tenga en cuenta la misma para la liquidación de prestaciones sociales.

Subsecuentemente pide la declaratoria de nulidad del acto ficto negativo generado el día 16 de abril de 2015, tras agotar la vía gubernativa iniciada el día 16 de enero de 2015, por medio del cual le negaron sus solicitudes y los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. DESAJARR12-23-159 del 8 de febrero de 2012, DESAJARR13-23-153 del 30 de enero de 2013 y 350 del 12 de febrero de 2014, por medio de las cuales se reconocieron y pagaron sus cesantías.

Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho solicita condenar a la Entidad demandada a reconocerle y pagarle el 30% del salario fijado por la Ley correspondiente a la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 que dejó de cancelarle durante todo el tiempo que se desempeñó como servidora judicial y a reliquidarle las prestaciones sociales consistentes en prima de productividad, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, cesantías y sus intereses y las vacaciones con dicho porcentaje.

Adicionalmente solicita que se reconozca como factor salarial la bonificación por actividad judicial establecida en los Decretos 3900 de 2008 que derogó el Decreto 3131 de 2005, modificado por el Decreto 2435 de 2006 en razón a que es una suma que habitual y periódicamente recibió como retribución por sus servicios.

Finalmente, reclama la indexación de las sumas reconocidas, la condena en costas y agencias en derecho a la demandada y la no aplicación de la figura de la prescripción.

1.2 HECHOS

Relata la demandante haberse desempeñado como Juez de la República y percibir la remuneración mensual que era establecida anualmente por el Gobierno Nacional, a través, de los decretos reglamentarios; no obstante, lo que realmente percibía era el 70% de lo establecido, toda vez que, al otro 30% se le daba la connotación de prima especial, sin carácter salarial, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Manifiesta que sobre esta prima se pronunció la sección segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de abril de 2014, en la que declaró la nulidad de los artículos que la reglamentaron entre los años 1993 y 2007, al haberse ocasionado un detrimento del salario de los funcionarios judiciales. Además, percibía una *bonificación por actividad judicial* que le era cancelada el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año.

Comenta que debido a la expedición de la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió desde 1993 decretos reglamentando la prima especial y que la multicitada sentencia dejó claro que la prima fue mal reglamentada al haberla tomado como el 30% del salario y disminuirlo al 70% para la liquidación de las prestaciones sociales; concluyendo que, dejó de percibir el 30% de su salario al no cancelársele la prima especial de servicios como un valor adicional, siendo además disminuidas sus prestaciones sociales.

Realizando un recuerdo normativo de la *bonificación por actividad judicial* manifiesta que tiene connotación salarial, toda vez que, se cancela a los Jueces de la República a medida del cumplimiento de metas de calidad y eficiencia, que desde su creación ha sido reajustada anualmente y se cancela semestralmente de forma continua y permanente, teniéndose como factor salarial para efectos de pensión y salud.

Reitera que la desatención de la accionada respecto a lo manifestado por el Consejo de Estado, ha afectado desde 1993 la remuneración mensual de los servidores judiciales, como ocurre en su caso, como quiera que sólo le canceló el 70% de las sumas señaladas en los decretos que habían venido fijando anualmente su remuneración, sin incrementársele ese 30% considerado como prima especial, lo que equivale a no habersele reconocido, desmejorándole evidentemente su situación laboral en violación directa a los principios constitucionales y afectando la liquidación de sus prestaciones sociales.

Finalmente indica que solicitó lo pertinente ante la accionada quien con oficio No. DESAJAR15-39 del 19 de enero de 2015, manifestó que solicitó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el estudio y proyección de los costos derivados de la decisión tomada mediante sentencia de 29 de abril de 2014 del Consejo de Estado, sin haber recibido respuesta concreta y de fondo sobre el asunto.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas, son:

- ✚ **DE ORDEN SUPRANACIONAL:** Convenio de la OIT Nro. 95 de 1949, ratificado mediante la Ley 54 de 1962.
- ✚ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Preámbulo, artículos 1, 2, 4, 25, 53 y 121.
- ✚ **DE ORDEN LEGAL:** artículo 2 literal a) de la Ley 4ª de 1992, artículo 12 del Decreto 717 de 1978, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo en aplicación por analogía, artículo 152 numeral 7° de la Ley 270 de 1996.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

El apoderado de la parte actora arguye que las normas cuya inaplicación deprecia y los actos administrativos enjuiciados desconocen la Ley 54 de 1992 por medio de la cual se ratificó el Convenio No. 095 de 1949 de la OIT, a través, del cual se protege el salario, considerando su noción, naturaleza y concepto como objetivo, atribuyendo al mismo, todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, dada cuenta que se dejó de cancelar el 30% del salario señalado en los decretos reglamentarios, dándole la connotación de prima especial cuando la misma era un plus o adicional a lo cancelado a la parte actora, afectándose con ello sus prestaciones.

Lo anterior, además, por cuanto a la accionante nunca se le canceló la prima especial y la entregada en forma mensual no se le dio connotación salarial y dejó de tenerse en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales durante todo el tiempo que fungió como Juez, misma suerte que corrió su

bonificación por actividad judicial, cuando ambas prestaciones tienen todos los elementos para ser salario.

Considera transgredidos el preámbulo, los artículos 2, 4, 25 y 53 Constitucionales, en la medida que al dejar de cancelarse el 30% del salario ordenado en los decretos anuales que expide el Gobierno Nacional, la entidad accionada afecta la retribución de los jueces afectando la liquidación de sus prestaciones sociales que son irrenunciables e innegociables. Aumentando que se dejó de cancelar la prima ordenada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y se desconoció el carácter salarial de la prima especial y de la bonificación por actividad judicial.

En esa misma línea de pensamiento, reitera la transgresión de la Carta Magna al desconocer su supremacía, la protección especial de la que goza el derecho al trabajo, la primacía de los principios de realidad sobre las formas y de favorabilidad, así como el principio de progresividad al no cancelar la prima y no darle su carácter salarial, como también a la bonificación por actividad judicial.

Insiste en que la actitud de la entidad accionada vulnera lo consagrado en el artículo 2 literal a) de la Ley 4ª de 1992, dada la prohibición de desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los servidores del Estado; de la misma forma entiende desatendidos los artículo 12 del Decreto 717 de 1978, 42 del Decreto 1042 de 1978 y 127 del Código Sustantivo del Trabajo, porque en ellos se consagra que constituye salario toda suma que habitual y periódicamente se reciba como retribución del servicio, supuesto que se incumple al no darle carácter salarial a la prima especial y bonificación por actividad judicial.

Cita como fundamentos jurisprudenciales entre otros, sentencia de 2 de mayo de 2013 en la que el Consejo de Estado, señala que, constituye salario todo aquello que el servidor público percibe habitual y periódicamente como retribución directa del servicio, por lo que, entrelaza esto, con el contenido del artículo 53 Constitucional, para concluir que, la demandada desconoce el deber de pagar el 30% faltante y la reliquidación de las prestaciones sociales de la actora, así como otorgarle el verdadero carácter salarial de la bonificación por actividad judicial.

Trayendo a colación otras sentencias del Consejo de Estado y precedentes horizontales, concluye que a la actora no se le canceló el 100% del salario ordenado en los decretos anuales que fijaban el salario de los servidores judiciales, se le dejó de liquidar sus prestaciones sociales en un 30%, no se le canceló la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y se le quitó la connotación salarial a la misma y a la bonificación por actividad judicial, pese a tener todos las características de “salario”. Solicitando finalmente que no se aplique la prescripción de las sumas de dinero reconocidas.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderada judicial presentó escrito de contestación en el que luego de pronunciarse sobre los hechos y oponerse a la totalidad de las pretensiones defendiendo la legalidad de los actos acusados, resalta que el oficio DESAJAR15-39 expedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Armenia se

ajusta a derecho, en razón a que atiende los normativos constitucionales y legales.

Destaca que los pagos que se efectuaron a la parte actora por concepto de prima especial se realizaron por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Armenia Quindío de conformidad con lo dispuesto en los Decretos salariales anuales expedidos por el Gobierno Nacional, así como la claridad de la norma y su interpretación jurisprudencial al conceder carácter salarial a la prima técnica solamente para efectos pensionales y no como pretende la parte actora para efectos prestacionales, pues eso desbordaría los principios rigen el régimen salarial y prestacional de los Jueces de la República, advirtiendo la facultad del legislador para fijar las pautas que deben regir el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Indica que en los últimos fallos del Consejo de Estado se ha mantenido la posición de la facultad que tiene el Gobierno Nacional para fijar las escalas salariales de los empleados y funcionarios públicos en virtud de la expedición de la Ley 4ª de 1992, que además deviene constitucional, en la medida que el Presidente esta revestido de la facultad de expedir actos jurídicos que reglamenten la ley para conseguir su efectiva aplicación.

Citando la sentencia de 22 de abril de 2010 proferida por la sección segunda del Consejo de Estado dentro del radicado (1537-08) señala que la prima especial no constituye salario y que los decretos salariales expedidos desde el año 1993 hasta el año 2007 fueron declarados nulos por el Consejo de Estado en virtud de una acción de simple nulidad que produce efectos hacia futuro, por lo que, haciendo una exposición de la diferencia entre las acciones de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho, concluye que, no es viable efectuar la reliquidación de las prestaciones, incluyendo el 30% como prima especial como factor de salario y disponer el pago de las diferencias salariales por implicar el desacato al ordenamiento legal vigente.

Finalmente, resalta que, la Administración Judicial ha realizado el pago de la prima en acatamiento de la norma en su tenor literal, a saber, el Decreto 1024 de 2013 cuya redacción es clara en señalar que considera como prima el 30% del salario básico mensual de las Jueces de la República, haciendo inviable que la Administración pueda acceder a las pretensiones formuladas, por cuanto, estaría modificando un régimen salarial claramente definido y aumentando los ingresos fijados por el Legislador para la parte actora en relación a la remuneración de los Magistrados de las Altas Cortes, sobrepasando el límite.

Como medios exceptivos propuso: 1) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO, 2) INEPTITUD DE LA DEMANDA, 3) PRESCRIPCIÓN Y 4) LA INNOMINADA.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Armenia admitió la demanda mediante proveído del 24 de noviembre de 2016 /Fl. 77-79 Archivo: 01.CUADERNOPRINCIPAL.pdf/, una vez notificado, se allega la contestación de la demanda en términos y se corre traslado de las excepciones sin pronunciamiento de la parte actora. Posteriormente, mediante Auto de 07 de marzo de 2022 decide dar aplicación al artículo 182ª de la Ley 1437 de

2011 y proferir sentencia anticipada, para lo cual con proveído de la misma fecha decreta pruebas, fija el litigio y corre traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para presentar el respectivo concepto. /Archivo: 07AutoCorreTrasladoParaAlegar.pdf/.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: El apoderado de la parte actora señala que el problema jurídico se reduce a establecer si la demandante tiene derecho a que se le pague el 30% del salario o la prima especial, así como a que se reliquiden sus prestaciones sociales incluyendo para tal fin las sumas mencionadas, entendiendo esta como un incremento y no como una disminución a su remuneración mensual; igualmente si la bonificación por actividad judicial creada mediante el Decreto 3131 de 2005 debe tener connotación salarial para efectos de liquidación de prestaciones sociales.

Fundamenta lo señalado haciendo un recuento de la creación de los mencionados rubros, lo cual enriquece con jurisprudencia del Consejo de Estado, concluyendo que, a los Jueces nunca se les canceló la totalidad del salario que ordenaba los Decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, ni la prima especial mensual que dispone el artículo 14 de la precitada Ley, toda vez que, la prima es un adicional o un plus a la remuneración, no una merma en la misma.

Termina señalando que a su representada solo se le ha pagado el 70% de su salario y con ese porcentaje se le han liquidados sus prestaciones sociales, siendo necesario acceder a sus pretensiones, que incluyen el reconocimiento del carácter salarial de la Bonificación por actividad judicial.

PARTE DEMANDADA: Reitera los antecedentes normativos y jurisprudenciales de la prima especial, haciendo énfasis en es por disposición del mismo artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 que no tiene carácter salarial, lo cual ya fue objeto de análisis de fondo por la Corte Constitucional, constituyéndose como cosa juzgada constitucional.

Advierte que efectuar la liquidación de las prestaciones devengadas por la demandante incluyendo el 30% de prima especial como factor de salario implicaría desacatar el ordenamiento legal vigente, teniendo en cuenta, que el Gobierno Nacional está expresamente facultado para determinar que el 30% del salario sea considerado como prima especial sin carácter salarial.

Con respecto a que se liquide ese porcentaje como valor adicional y al reconocimiento y pago a su favor de las diferencias por concepto de salarios, prestaciones sociales y prima especial, señala que los decretos salariales que han fijado la remuneración mensual han determinado que la prima corresponde al 30% del sueldo básico y la sentencia del Consejo de Estado que declaro la nulidad de algunos de los artículos de los decretos de salarios de los años 1993 a 2007 no se refirió a los decretos posteriores, por lo que, los decretos de los años 2008 hasta la fecha no han sido declarados nulos gozando de la presunción de legalidad, no siendo posible entonces, efectuar un pago no considerado en los mismos.

MINISTERIO PÚBLICO: NO RINDIÓ CONCEPTO.

3. CONSIDERACIONES

Procede el Juzgado a resolver el problema jurídico identificado en la 'FIJACIÓN DEL LITIGIO' en los siguientes términos:

- ✚ Determinar si la demandante doctora GLORIA ISABEL BERMÚDEZ BENJUMEA, durante todo el tiempo que se desempeñó como funcionaria judicial, dejó de cancelársele el 30% del salario fijado por la ley, según se desprende lo concluido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 29 de abril de 2014, con ponencia de la Conjuez María Carolina Rodríguez Ruíz, al declarar la nulidad de las normas que reglamentaron la prima especial establecida por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.
- ✚ Determinar si además le asiste derecho, y que, como consecuencia de la aceptación a la petición anterior, se le cancele a la demandante el 30% del salario dejado de percibir durante su tiempo de servicio como Juez y que también se le reliquiden las prestaciones sociales con dicho porcentaje (prima de productividad, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, cesantías y sus intereses) y las vacaciones.
- ✚ Determinar si hay lugar a reconocer además como factor salarial la BONIFICACION POR ACTIVIDAD JUDICIAL, establecida en los Decretos 3900 de 2008, que deroga el Decreto 3131 de 2005, modificado por el Decreto 2435 de 2006, en razón a que es una suma que habitual y periódicamente recibió la funcionaria como retribución por sus servicios.
- ✚ Si en caso de reconocerse deben indexarse los valores, o si por el contrario, el acto administrativo demandado mediante el cual se negó su petición se ajusta a los parámetros legales.

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 a la solución de los interrogantes planteados, a los cuales se sumara el siguiente problema jurídico asociado:

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

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

-PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, ARTICULO 14 DE LA LEY 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; **propiamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación;** de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, **luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un 'plus' para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.**

Lo anterior, amerita reflexionar en torno a si asiste razón a la tesis que considera que el concepto de prima dentro de los componentes que integran la remuneración de los servidores públicos, puede válidamente tener significado contradictorio, es decir, negativo a lo analizado o por lo menos, ambiguo para representar al mismo tiempo un agregado en la remuneración y contemporáneamente una merma de efecto adverso en el valor de la misma. Prima facie, es dable afirmar que una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 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”.

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:

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

“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, 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>
---	--

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.

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

El cuadro que antecede, refiere el impacto en el ingreso mensual que pueden tener las dos interpretaciones efectuadas por las entidades encargadas de dar aplicación a los decretos alusivos a la prima especial del 30% creada mediante el artículo 14 de la Ley 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>
Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Base para liquidar prestaciones: 7.000.000	Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Base para liquidar prestaciones: \$10.000.000

En suma, y teniendo en cuenta el ejemplo propuesto por el H. Consejo de Estado en los cuadros que anteceden, el salario se debe cancelar, teniendo en cuenta, el 100% de la asignación básica mensual más el 30% de la prima especial, en el ejemplo, quiere decir que cada mes se debería pagar un valor de \$13.000.000 de pesos; respecto a las prestaciones sociales, las mismas se deben cancelar sobre el 100% de la salario básico sin tener en cuenta el 30% adicional alusivo a la prima 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...”

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.

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

Queriendo con ello significar que la prima especial, es un emolumento equivalente al 30% adicional al salario básico, se insiste, es un agregado al salario básico, no está incluida en el sueldo que mensualmente recibe el funcionario.

Corolario de lo anterior, es claro que habiendo sido la parte demandante integrante de ese grupo de funcionarios que analizó el Consejo de Estado, su salario también se vio afectado por las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional acatadas por la demandada, pese a que la Constitución Nacional prohíbe el cumplimiento de normas que sean abiertamente contrarias a los derechos constitucionales y legales.

- 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 carácter de no salarial**, pero posteriormente, mediante el artículo 1º de la Ley 332 de 1994, se modificó el referido precepto, señalando que la prima constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación. El artículo en cuestión señala:

*Artículo 1º.-Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 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

⁵ Artículo 1º. Aclárese el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 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 6º del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.

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

Corte Constitucional, mediante la sentencia C-279 de 1996, en la que se adujo:

«El Legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen o no salario; así como definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución. El considerar que los pagos por primas técnicas y especial no constituyen factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado Colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido con la comunidad internacional.»

A partir de la expedición de la Ley 332 del 19 de diciembre de 1996, el carácter no salarial de la mencionada prestación fue modificado en el sentido de que esta debía tenerse en cuenta para efectos de liquidar prestaciones, pero únicamente respecto a la pensión de jubilación de los funcionarios señalados en la norma que, a la fecha de su entrada en vigencia, se encontraran vinculados al servicio o que se jubilaran con posterioridad a esta. (...). /Líneas y negrilla del Despacho/

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

- 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.

- **DE LA BONIFICACIÓN DE ACTIVIDAD JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL**

La *bonificación de actividad judicial* para Jueces fue creada en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992 por el Decreto Nacional 3131 de 08 de septiembre de 2005, para ser pagadera a partir del 30 de junio de ese año; este Decreto en su artículo 2° reiteraba la exclusión del carácter salarial de la misma, artículo expresamente derogado por el artículo 2° del Decreto Nacional 3900 de 2008.

En el Decreto Nacional 3900 de 2008, se señaló que a partir del 1° de enero de 2009 dicha prima constituiría factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensional y Sistema General de Seguridad Social en Salud; no obstante, el Consejo de Estado⁷ ratificó la legalidad de la limitación de su carácter salarial en consonancia con el pronunciamiento de la Corte Constitucional⁸ que declaró la exequibilidad de los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992.

Constituyendo una posición sentada del Órgano de cierre, mediante sentencia de 27 de febrero de 2014, proferida con ponencia de la doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, dentro del radicado: 17001-2331-000-2010-00405-01 (1896-13) el Consejo de Estado, señaló:

*“Visto lo anterior se puede concluir que la bonificación de actividad judicial creada por el Decreto 3131 de 2005, a favor de Jueces y Fiscales Delegados es un reconocimiento económico al buen desempeño de los funcionarios que cumplen las metas propuestas y no constituyó factor salarial por expresa disposición legal y, que **el Consejo de Estado, en Sentencia de 19 de junio de 2008, consideró ajustada a la legalidad la expresión “sin carácter salarial” de la bonificación por actuación judicial de los Jueces y Fiscales en razón a que se trata de una suma adicional a la asignación básica que pretende mejorar las condiciones económicas del funcionario judicial.***

⁷ Sección Segunda, Consejo de Estado, sentencia de 19 de junio de 2008, expediente 0867-06, MP. Dr. Jaime Moreno García.

⁸ Sentencia C-279/96

Se debe tener en cuenta que el carácter de la bonificación por actividad judicial cambió a partir del 1 de enero de 2009, por expresa disposición del Decreto 3900 de octubre de 2008, según el cual constituye factor para determinar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en salud y pensión. Al existir pronunciamiento judicial respecto a la legalidad del carácter “no salarial” de la bonificación por actividad judicial en vigencia del Decreto 3131 de 2005, no es viable su inclusión como factor salarial o prestacional antes del 1 de enero de 2009, fecha a partir de la cual el Gobierno Nacional le confirió tal connotación.”

En este orden de ideas, es claro que, la bonificación por actividad judicial carece de carácter salarial para efectos de liquidación de prestaciones sociales, no sólo por virtud de lo normado en la Ley 4ª de 1992, sino además por cuanto es una posición uniforme de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado considerar ajustado a la Constitución y la Ley tal limitación, por ende, no puede otorgársele tal carácter para liquidar las prestaciones sociales a la parte actora.

- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

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

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

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”⁹ (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,*

⁹ Sentencia SU132/13

incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;

- (ii) *La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de 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 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 preeminencia 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.”¹⁰ (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.”¹¹

Conforme a lo anterior, le es imperioso al Despacho concluir, que esta figura jurídica debe ser aplicada cuando se vislumbre una clara contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, caso en el cual imperan las garantías constitucionales cuyos efectos se circunscriben únicamente al asunto particular y específico que se alega.

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

¹⁰ Sentencia T-681/16

¹¹ Sentencia T-1015/05

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

Así las cosas, para el Despacho resulta clara la contradicción entre lo normado en el artículo 53 de la Constitución Política y lo dispuesto en el artículo 8º de los Decretos 1024 de 2013 y 194 de 2014¹² que consideraron el 30% del salario básico de los servidores beneficiados como prima especial, siendo procedente inaplicar por inconstitucional esta regulación con el fin de que se agregue lo correspondiente al 30% de lo devengado como salario básico por la actora a su remuneración mensual por concepto de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Frente a los decretos expedidos con posterioridad al año 2014 que pese a no utilizar la misma literalidad fueron interpretados por la Entidad demandada de la misma manera, no existirá pronunciamiento expreso, pero se advertirá a la accionada la obligación de respetar los preceptos constitucionales, legales y reglas jurisprudenciales, entendiendo que la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 debe ser un agregado al salario básico de la beneficiaria.

No se corre la misma suerte con *la bonificación de actividad judicial*, toda vez que, la limitación de su carácter salarial se dio directamente en su Ley de origen, tal y como se indica en la Sentencia de Constitucionalidad No. 279 de 1996 y lo ha reiterado el Consejo de Estado en las sentencias ya citadas, entre ellas la sentencia proferida el 19 de junio de 2008 con ponencia del doctor Jaime Moreno García, en la que textualmente se indica:

“Conforme a lo expuesto, considera la Sala que las normas acusadas, al señalar que la bonificación de actividad judicial no tendría carácter salarial ni prestacional, no desconocieron ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones legales y constitucionales citadas en la demanda.

Ahora bien, según el demandante la bonificación por actividad judicial es, a la luz de lo normado por los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, un componente de la remuneración que tiene todas las características esenciales del salario, por lo que no le es permitido a la Administración suprimirle el carácter salarial.

*Para la Sala no es de recibo tal razonamiento porque, contrario a lo afirmado por el actor, **la bonificación de actividad judicial fue creada precisamente para mejorar el salario, es decir se trata de una suma adicional a la asignación básica, constituida, desde un principio, sin carácter salarial.** Por ello resulta desacertado que se alegue una desmejora del mismo, y no puede concebirse que una disposición que tiene como finalidad mejorar las condiciones económicas de un trabajador pueda lesionar y desmejorar el derecho al trabajo.*

¹² “En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considerará como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los... Jueces de la República...”

Así las cosas, no existe una situación jurídica consolidada, por cuanto la bonificación especial no existía con anterioridad a la Ley 4ª de 1992, y, además, porque las normas acusadas fueron expedidas dentro de las facultades del Gobierno, de acuerdo con los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarados exequibles por la Corte Constitucional.” [Negrilla del Despacho]

Al concluirse que este componente de la remuneración de la parte actora no ostenta carácter salarial, se despachará desfavorablemente lo pretendido frente a la misma.

3.1.2 CASO CONCRETO

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

- La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
 - a) La demandante presentó reclamación administrativa el 16 de enero de 2015. /Fls. 44 al 56 archivo: 01.CUADERNOPRINCIPAL.pdf, del expediente digital/
 - b) La Entidad dio respuesta, a través de la Resolución No. DESAJAR15-39 del 19 de enero de 2015, negando su solicitud de informando que contra la misma no proceden los recursos de Ley. /Fls. 42 al 43 archivo: 01.CUADERNOPRINCIPAL.pdf, del expediente digital/
- Obran así mismo, los siguientes certificados laborales de la demandante:
 - c) La expedida el 26 de diciembre de 2014 por la Jefe de Talento Humano de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Armenia Quindío, en la que indica que la señora GLORIA ISABEL BERMUDEZ BENJUMEA, identificada con la cédula de ciudadanía número 41.940.348, desempeñó el cargo de Juez Municipal, señalándose los conceptos devengados hasta el 30 de abril de 2013. /Fl. 35 archivo: 01.CUADERNOPRINCIPAL.pdf, del expediente digital/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora **GLORIA ISABEL BERMUDEZ BENJUMEA**, se desempeñó como Juez de la República y devengó 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 tenido como la prima misma, sin ser adicionada como era el deber legal, lo que implicó una reducción del mismo al 70% para efecto de la liquidación de sus prestaciones sociales.

En este orden de ideas, considerándose la errónea liquidación de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 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 de la aquí demandante, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; no obstante, respecto de las prestaciones sociales lo será únicamente sobre el 100% del

salario básico percibido, dado que, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

1.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán desfavorablemente las excepciones denominadas: 1) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO, 2) INEPTITUD DE LA DEMANDA Y 3) LA INNOMINADA., propuestas por la Entidad demandada, por cuanto está claro que, la parte actora tiene derecho a la reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional a la totalidad del salario básico devengado y respecto de las prestaciones sociales sobre el 100% del salario percibido.

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

En este sentido, y por considerarse el acto administrativo demandado nugatorio de las disposiciones constitucionales y legales, será del caso, declarar la nulidad del acto ficto o presunto que negó la petición presentada por la actora el 16 de enero de 2015.

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

De la misma forma, la mencionada prima especial deberá considerarse como un emolumento **adicional** al salario básico mensual, esto es, el 100% de la remuneración mensual **más** el 30% por concepto de la prima especial; en lo que toca a las prestaciones sociales, las mismas únicamente serán liquidadas sobre el 100% del salario básico mensual, pues el 30% alusivo a la prima especial solamente será tenida en cuenta como factor salarial para efectos de la cotización a la pensión de jubilación. En caso que, sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de Ley con destino a la Entidad de previsión, deberán ser deducidos.

Frente a la solicitud de declarar la nulidad de las Resoluciones No. DESAJARR12-23-159 del 08 de febrero de 2012, DESAJARR13-23-153 del 30 de enero de 2013 y 350 del 12 de febrero de 2014 por medio de las cuales se liquida un Auxilio de Cesantía Parcial, se despachara desfavorablemente, en tanto, la aplicación de la regla jurisprudencial incluye la obligación por parte de la entidad demandada de reliquidar bajo los parámetros de esta providencia la totalidad de las prestaciones sociales devengadas por la actora y el pago del porcentaje correspondiente a la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Con respecto a la *bonificación de actividad judicial*, se reitera, la misma no ostenta carácter salarial, por tanto, no se ordenará su inclusión como factor salarial al momento de la reliquidación de los emolumentos prestacionales.

3.1.4 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, establecen¹³: (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 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 –

¹³ 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, peso solo un lapso igual. Decreto 1848 de 1969. Artículo 102. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

parcialmente-, mediante la sentencia de 29 de abril de 2014, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dra. María Carolina Rodríguez Ruiz, porque, a juicio de la Corporación, «interpretaron erróneamente (...) la ley» y consagraron una liquidación en detrimento de los derechos laborales de los servidores públicos beneficiarios de esta.

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, el Juzgado acoge esta tesis, que, aplicada al caso en concreto, en el que se tiene, que GLORIA ISABEL BERMUDEZ laboró al servicio de la demandada como Juez Promiscuo Municipal, Juez Municipal y presentó reclamación administrativa sólo el 16 de enero de 2015, es solo posible reconocer los valores causados desde el 16 de enero de 2012, en punto de la prescripción trienal.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la parte de la demandada, no opera la prescripción, dado que, los aportes no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto de prescripción ni mucho menos de suspensión de la acción de cobro, pues con tal proceder se haría nugatorio un derecho que es imprescriptible, criterio que también resulta aplicable a las acciones de cobro de los aportes en mora en el Sistema General de Riesgos Profesionales; por lo que, dicho reconocimiento se aplica a partir del 7 de enero de 1993, fecha en que entró en vigencia el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sin perjuicio de lo ordenado en el Decreto 272 de 2021.

5. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **16 de enero de 2012**, durante los periodos en los cuales haya fungido como Juez de la República 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.

6. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso¹⁴, **no hay 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 la expresión: “... se considerará como *Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual...*” contenida en el artículo 8° de los Decretos 1024 de 2013 y 194 de 2014, así como los demás Decretos que de forma posterior la reprodujeron por vulnerar los principios establecidos en el artículo 53 de la Carta Superior y conllevar una abierta desmejora económica de las condiciones laborales protegidas por el Ordenamiento Superior y los Convenios y Tratados Internacionales que hacen parte del bloque de Constitucionalidad.

SEGUNDO. DECLARESE LA NULIDAD del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo configurado por la falta de respuesta de la reclamación administrativa presentada por la señora GLORIA ISABEL BERMUDEZ BENJUMEA el 16 de enero de 2015 ante la entidad demandada mediante el cual se negó la reliquidación de prestaciones sociales y el reconocimiento y pago de la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas: 1) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y COBRO DE LO NO DEBIDO, 2) INEPTITUD DE LA DEMANDA, propuestas por la entidad accionada de acuerdo a las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

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

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

¹⁴ “*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”

- I. Reconocer y pagar a la señora **GLORIA ISABEL BERMUDEZ BENJUMEA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.940.348 de Armenia, quien laboró al servicio de la Rama Judicial como Juez de la República, la diferencia que resulte entre el valor cancelado como salario básico y la totalidad del salario que debió devengar, es decir, el ciento por ciento (100%) sin descontar el treinta por ciento (30%) deducido por concepto de prima especial, a partir del momento en que se causó el derecho, pero **con efectos fiscales desde el 16 de enero de 2012** hasta el momento de su desvinculación, por haber operado la prescripción trienal.
- II. Reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) a la señora **GLORIA ISABEL BERMUDEZ BENJUMEA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.940.348, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) de su salario básico mensual (sin deducir el 30% por concepto de prima), pagando los valores diferenciales que correspondan entre lo cancelado y lo que se debió cancelar desde el **16 de enero de 2012** hasta el momento de su desvinculación.
- III. 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, se debe reliquidar, con inclusión del valor de la prima especial de servicios (30%) y el cien por ciento (100%) del salario básico, los aportes a pensión por todo el tiempo que la señora **GLORIA ISABEL BERMUDEZ BENJUMEA** percibió la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual este afiliada, sin perjuicio de lo consagrado en el Decreto 272 del 11 de marzo de 2021.

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

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

OCTAVO. NIEGUENSE las demás pretensiones de la demanda.

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

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

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. **052 DEL 1 DE AGOSTO DEL 2023**



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc