

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Veintinueve (29) de Septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	279 - 2023
RADICADO	17-001-33-39-005- 2021-00103-00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Ricardo Botero Bedoya
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A.I.2412

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtidas todas las etapas del proceso y al no advertirse causal de nulidad alguna que invalide la actuación, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se declare la nulidad de las Resoluciones DESAJMAR19-1713 del 23 de diciembre del 2019, DESAJMAR20-88 del 18 de febrero del 2020 y el acto ficto o presunto configurado a partir del silencio asumido por la entidad frente al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, actos administrativo expedidos por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial mediante las cuales negó el reconocimiento de manera correcta de la prima especial del 30% dispuesta en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, esto es, se cancele el valor del salario real del 100% más el 30% por concepto de prima especial, para que sea considerada una adición al salario básico.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, deprecia el reconocimiento de manera correcta de la prima especial del 30%, en tal sentido, se ordene la reliquidación de todas las prestaciones sociales devengadas por el demandante teniendo en cuenta la asignación mensual real que este debió percibir, es decir, que la liquidación de las prestaciones sociales se efectúe sobre el 100% de la remuneración mensual y no sobre el 70%, el cual incluye a su vez la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 del 2013.

En este mismo sentido, solicita la reliquidación de la prima especial por servicios prestados, incluyéndola mes a mes retroactivamente y hacia futuro en un porcentaje del 30%, en consecuencia, se disponga el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre las sumas que le fueron canceladas y las que legalmente corresponden.

Finalmente, reclama la sanción moratoria de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, alusiva a un día de salario por cada día de retardo a partir del 15 de febrero del 2018, en consideración a que las cesantías no fueron liquidadas sobre el 100% del salario, sino, sobre el 70%. Adicionalmente pide la indexación de las sumas reconocidas hasta la fecha del pago.

1.2 HECHOS

Relata el demandante, que se ha desempeñado como servidor público de la Rama Judicial, ocupando el cargo de Juez Primero Promiscuo Municipal de Marulanda - Caldas desde el mes de agosto del 2017 a la fecha.

Refiere que con la expedición de la Ley 4 de 1992, se creó la prima especial para empleados públicos, la cual no podría ser inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico percibido, que mediante el Decreto 57 de 1993 y 618 el 2007 el ejecutivo dispuso que el 30% del salario de los Jueces de la República se consideraba prima sin carácter salarial.

Advierte que su salario se ha visto disminuido en un 30% por la errada aplicación del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, pues en lugar de devengar una prima especial del 30% adicional a su salario, se le ha disminuido en igual proporción su salario, respecto a las prestaciones sociales refiere que estas han sido liquidadas sin que se incluya la prima especial y el 30% del salario que ha dejado de percibir al desempeñarse como Juez de la República, es decir, sobre el 100% del salario básico mensual.

De otro lado, menciona que la entidad demandada no ha cancelado en debida forma las cesantías, pues el ingreso base para su liquidación no incluye el 30% que se tomó erróneamente como prima especial, 30% que hace parte del salario real al que tenía derecho el demandante en los períodos en que fungió como Juez, panorama que da lugar al cobro de la indemnización de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Menciona que sus derechos laborales han sido vulnerados al no tener en cuenta la bonificación judicial y el verdadero salario básico del 100% al que tenía derecho en los periodos que fungió como Juez de la República, situación que afectó la liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos a los que tuviera derecho.

En lo que atañe a la actuación administrativa, expone que mediante petición elevada el 18 de diciembre del 2019, solicitó a la entidad demandada el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial en cuantía del 30% adicional al 100% del salario básico percibido, la cual fue resulta desfavorablemente a través de la resolución DESAJMAR19-1713 del 23 de diciembre del 2019, frente a esta decisión el demandante interpuso recurso de apelación el 24 de enero del 2020, el cual fue concedido a través de la resolución DESAJMAR20-88 del 18 de febrero del 2020, empero, a la fecha de presentación de la demanda no ha sido resuelto de fondo el recurso de segundo grado, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

-  **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 13, 25, 48, 53, 93, 94, 150, 228.
-  **DE ORDEN LEGAL:** artículo 152 numeral 7 de la Ley 270 de 1996, artículos 2 y 14 de la Ley 4 de 1992, artículo 99 de la Ley 50 de 1990, Decreto 57 de 1993, Decreto 1251 del 2009, Ley 244 de 1995, Ley 344 de 1996, Ley 1071 del 2006, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 y Decreto 1045 del 1978.
-  **DE ORDEN JURISPRUDENCIAL:** Sentencia SU del Consejo de Estado, Sección Segunda No. 41001233300020160004102 (22042018) del 01 de septiembre del 2019. M.P Carmen Anaya.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Refiere que el artículo 150 de la Constitución Política otorga al Congreso de la República la facultad para expedir leyes, en cumplimiento a este mandato, el órgano legislativo promulgó la Ley 4 de 1992, a través de la cual el ejecutivo debía expedir el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del congreso, fuerza publica y trabajadores oficiales.

En atención a la Ley 4 de 1992, fue expedido el Decreto 57 de 1993 a través del cual se creó el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la Rama Judicial, sin embargo, el órgano ejecutivo incumplió con la obligación de la nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley Marco, pues, en su lugar, lo que hizo fue reglamentar, desviando el marco de su competencia al disponer que el 30% del salario de dichos funcionarios fuera considerado como prima especial, hecho este que generó una reducción de sus salarios a un 70%, sin que se les reconociera la prima especial del 30% adicional al salario básico mensual devengado por los funcionarios.

De otro lado, expuso que la sala de conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de abril del 2014, dentro del trámite de nulidad simple radicada bajo el número 11001032500020070008700 y número interno 1686-7 declaró la nulidad del artículo 6 del Decreto 57 de 1993, el artículo 9 del Decreto 104 de 1994, el artículo 6 del Decreto 106 de 1994, el artículo 6 del Decreto 618 del 2007, en el entendido de que estos preceptos contradecían los principios consagrados en la Ley 4 de 1992, alusivos a que de ninguna manera se podrían desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los funcionarios.

Expone que la prima especial debe entenderse como el equivalente al 30% del salario básico del funcionario, suma que una vez cuantificada debe ser adicionada al 100% del salario básico.

Es así, que las interpretaciones del Gobierno Nacional han generado un detrimento injustificado en los derechos laborales de los servidores públicos de la Rama Judicial, pues no se tiene en cuenta la bonificación judicial ni la prima especial del 30% como constitutivas de salario, lo que genera que las prestaciones sociales y demás emolumentos sean liquidados sin incluir los aludidos rubros.

Seguidamente, acude al artículo 127 de Código Sustantivo del Trabajo, para mencionar los elementos integrantes de salario los cuales no solo comprende la

asignación básica sino también aquellos emolumentos que percibe el trabajador de forma habitual, periódica y en contraprestación directa del servicio, en este sentido y al cumplir la prima especial de servicios estas características, considera que el 30% ordenado por la Ley 4 de 1992 constituye salario en su integridad.

Acude a postulados internacionales, como el Convenio No. 95 de la OIT, ratificado por Colombia a través de la Ley 54 de 1962, para manifestar que el concepto de salario ha tenido un gran desarrollo tanto en el ámbito interno como internacional, con el ánimo de proteger a los trabajadores. Advierte que la expedición de la Ley 4 de 1992 obedeció no solamente a fijar parámetros para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, sino también en atención al principio de progresividad y prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, postulados estos que se deben afianzar en aplicación del principio *in dubio pro operatio* y del principio de favorabilidad, a fin de que se apliquen las normas e interpretaciones más beneficiosas para el demandante.

Por último, afirma que la Rama Judicial debe cancelar el 100% del salario que recibe y no sobre el 70% como lo viene haciendo en la actualidad, adicional a ello debe reconocer el 30% sobre el salario básico mensual lo que correspondería a cancelar el 130%, discriminado así: el 100% del salario básico como prestaciones laborales y el 30% como prima especial.

1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a los hechos y oponerse a todas las pretensiones, cita el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, en la cual se establece que la prima especial no tiene carácter salarial, seguidamente, acude a providencia del 2 de septiembre del 2019, dentro del expediente radicado No. 2016-00041-02 en la cual el Consejo de Estado en sentencia de unificación dispuso que la administración equivocadamente tuvo el 30% del salario como la prima especial sin carácter salarial y por tanto liquidó las prestaciones sociales y demás emolumentos laborales sobre el 70% de la remuneración, al paso que, fijó diferentes reglas jurisprudenciales a efectos de la liquidación de la prima especial, motivo por el cual sostiene que los Jueces de la República tienen derecho al reconocimiento y pago de **i)** las diferencias causadas por concepto de reliquidación de prestaciones sociales y laborales con la base en el 100% del salario básico mensual y **ii)** el 30% adicional, calculando sobre el 100% del salario básico, por concepto de prima especial del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, sin carácter salarial.

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

2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto del 14 de julio del 2022, por el extinto Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, dentro del término de traslado de la demanda, la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda con medios exceptivos. Con proveído del 25 de noviembre del 2022 prescindió de la celebración de la audiencia inicial, resolvió excepciones previas, fijó el litigio y decretó pruebas y corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al Agente del Ministerio Público para rendir concepto.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Acude a idénticos argumentos expuestos en el concepto de violación del libelo genitor.

PARTE DEMANDADA: Refiere que, de conformidad con el artículo 150, numeral 19, literales E y F de la Constitución Política, el Congreso de la República es el encargado de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que en ejercicio de dicha facultad, el legislativo profirió el 18 de mayo de 1992 la Ley 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,

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

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

3. CONSIDERACIONES

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

- ✚ ¿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?

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 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”.

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

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.

En cuanto a la forma en que se debe liquidar la prima especial, la sentencia citada expuso lo siguiente²:

del Consejo de Estado.

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.

“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 añadirla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10.000.000:

Sobre el salario

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario sin prima: \$7.000.000 Total a pagar al servidor: \$10.000.000	Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario más prima: \$13.000.000 Total a pagar al servidor: \$13.000.000

El cuadro que antecede, refiere el impacto en el ingreso mensual que pueden tener las dos interpretaciones efectuadas por las entidades encargadas de dar aplicación a los decretos alusivos a la prima especial del 30% creada mediante el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, tal distinción fue realizada en la sentencia del 29 de abril de 2014 de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Ahora bien, el siguiente esquema elaborado por esa misma Corporación en el año 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;

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.

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.

- 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***

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.

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.

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”** contenido 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.

- 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

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

conjuces 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 conjuces 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.

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:

- A través de apoderado judicial, el señor **RICARDO BOTERO BEDOYA** presentó reclamación administrativa el 18 de diciembre del 2019 / Archivo PDF 02 Págs. 29-37 y Archivo PDF 11 Págs. 11-19/, tal petición fue resuelta a través de la Resolución **DESAJMAR19-1713 del 23 de diciembre del 2019** / Archivo PDF

02 Págs. 38-40 y Archivo PDF 11 Págs. 25-27/, mediante la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial Seccional Caldas negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales.

- Frente a esta decisión el apoderado formuló recurso de reposición en subsidio el de apelación el 24 de enero del 2020 /Archivo PDF 02 Págs. 41-47/ respecto del derecho de reposición la entidad guardó silencio y el recurso de apelación fue concedido mediante la Resolución **DESAJMAR20-88 del 18 de febrero del 2020** /Archivo PDF 02 Págs. 48-49 y Archivo PDF 11 Págs. 23-24/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso de segundo grado, dando paso a la configuración de un acto ficto o presunto.

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

- I. Constancia No. 1251 del 30 de diciembre del 2019, en las que se indica que el señor **RICARDO BOTERO BEDOYA** identificado con cédula de ciudadanía **No. 1.053.792.661**, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial como Juez de la Republica desde el 16 de agosto del 2018 a la fecha de presentación de la demanda, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado. /Archivo PDF 02 Págs. 53-63/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el demandante se ha desempeñado como Juez de la República desde el 16 de agosto del 2018, a la fecha de presentación de la demanda tal y como lo señala la certificación laboral precitada, periodo dentro del cual ha devengado 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 remuneración 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 del aquí demandante, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; respecto de las prestaciones sociales lo será únicamente sobre el 100% del salario básico percibido, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta que la parte pasiva propuso como excepciones las denominadas (I) IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL DE RECONOCER LOS DERECHOS RECLAMADOS POR EL ACTOR AL ENCONTRARSE EN SERVICIO ACTIVO Y (II) LA INNOMINADA, al no encontrarse probada de oficio ninguna excepción que ataque las pretensiones propuestas y estar claro que la parte actora tiene derecho a la reliquidación y pago adicional de la prima especial en el porcentaje previsto con base en la totalidad del salario devengado, así como las prestaciones sociales sobre el 100% del salario percibido, especificando 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 Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, se accederá a las pretensiones formuladas.

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 **DESAJMAR19-1713 del 23 de diciembre del 2019** y del **acto ficto o presunto** configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación interpuesto el 24 de enero del 2020 por la parte actora, actos mediante los cuales se negó al actor la solicitud de reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin factor salarial como un concepto adicional al 100% de la asignación básica que devengó la parte actora laborando como Juez de la República y el consecuente reajuste y pago de sus conceptos prestacionales.

Respecto de la resolución **DESAJMAR20-88 del 18 de febrero del 2020**, no es procedente declarar la nulidad en consideración a que no contiene una decisión de fondo, únicamente concede el recurso de apelación, constituyéndose un acto administrado de trámite.

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

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

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

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

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.

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 señor **RICARDO BOTERO BEDOYA** labora como Juez de la República al servicio de la Rama Judicial desde del **16 de agosto del 2016** as la fecha de presentación de la demanda y acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la prima especial ante la entidad accionada el día **18 de diciembre del 2019**, por tanto, se le reconocerá el pago de la prima especial y la reliquidación de las prestaciones sociales, a partir del **18 de diciembre del 2016**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la prima especial, pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

4.LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **16 de agosto del 2016**, momento en el cual debió empezar a devengar la prima especial de servicios adicional al salario básico mensual por fungir 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.

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 Proceso⁸, **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: DECLARESE LA NULIDAD de las **DESAJMAR19-1713 del 23 de diciembre del 2019 y el acto ficto o presunto** configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación interpuesto el 24 de enero del 2020 por la parte actora, actos expedidos por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial; mediante los cuales se negó el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional al 100% de la remuneración básica mensual devengada por el demandante y la consecuente reliquidación de sus prestaciones sociales, de acuerdo con lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO: DECLARAR PROBADA la excepción denominada “PRESCRIPCIÓN” formulada por la entidad demandada, con base en los argumentos expuestos 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 al señor **RICARDO BOTERO BEDOYA** identificado con cédula de ciudadanía **No. 1.053.792.661** quien ha laborado al servicio de la

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”

Rama Judicial como 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 devengó, a partir del **18 de diciembre del 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2020**, 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) al señor **RICARDO BOTERO BEDOYA** identificado con cédula de ciudadanía **No. 1.053.792.661**, 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 diciembre del 2016 hasta el 31 de diciembre de 2020**, durante los periodos de tiempo en los cuales haya desempeñado el cargo de Juez de la República.
- 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 el señor **RICARDO BOTERO BEDOYA** 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.

QUINTO: Se niegan las demás pretensiones.

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

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

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

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.073 DEL 02 DE OCTUBRE DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE
MANIZALES

Veintinueve (29) de septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	282 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-001-2018-00456-00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Mario Fernando Jiménez Vélez y Julia Esneda Tovar Bohórquez
DEMANDADO	Nación – Fiscalía General de la Nación

A.I. 2415

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtidas todas las etapas del proceso y al no advertirse causal de nulidad alguna que invalide la actuación, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se inaplique por inconstitucional la expresión “...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1º del Decreto 0382 de 2013, y, en consecuencia, se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

#	DEMANDANTE	ACTO QUE RESUELVE LA RECLAMACIÓN	ACTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN
1	Mario Fernando Jiménez Vélez	Oficio No. GSA-31100-20480-0632 del 12 de marzo del 2018	Resolución No. 2-1531 del 23 de mayo del 2018
2	Julia Esneda Tovar Bohórquez		

A título de restablecimiento del derecho, solicitan se condene a la Fiscalía General de la Nación al reconocimiento, reliquidación y pago de la “bonificación judicial” prevista en el Decreto 0382 de 2013 como factor salarial y prestacional desde el momento de su creación con incidencia en la liquidación de todas las prestaciones sociales (Prima de servicios, prima de productividad, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y todas las demás a las que tienen derecho)

Adicionalmente, solicitan se pague la indemnización moratoria por la no consignación total de las cesantías, a título de daño emergente deprecia una suma equivalente al 25% del total de los valores reconocidos por concepto de los honorarios profesionales, así como, la indexación de las sumas reconocidas

1.2 HECHOS

Señalan los demandantes desempeñarse como funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, que con la expedición del Decreto 0382 de 2013, se reconoció a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación una bonificación judicial que se percibe de manera habitual, permanente y periódica y de la cual se efectúan aportes a salud y pensión.

Refiere que el Decreto 382 del 2013 vulnera el mandato de la Ley 4ª de 1992 y el bloque de constitucionalidad, en tanto materializó la nivelación de la remuneración de funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación a través de la creación de la bonificación judicial no constitutiva de salario excepto para efectos de la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, bonificación que considera, constituye salario al ser una suma que recibe el trabajador en dinero o en especie como retribución directa de sus servicios, sin importar la denominación que se le asigne.

Menciona que el 27 de febrero del 2018 presentó reclamación administrativa ante la entidad demandada solicitando el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, petición que fue resuelta desfavorablemente a través del Oficio No. GSA-31100-20480-0632 del 12 de marzo del 2018 expedido por el Subdirector Regional de Apoyo Seccional Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación, contra este acto el apoderado de la parte actora formuló recurso de apelación el día 03 de abril del 2018, el cual fue concedido mediante la Resolución No. 71 del 18 de abril del 2018 y debidamente resuelto con la Resolución No. 2-1531 del 23 de mayo del 2018 suscrita por la Subdirectora de la Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación, confirmando en todas sus partes la resolución primigenia.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

🚩 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 4, 13, 25, 48, 53, 93, 150, 215 y 250 y siguientes.

🚩 **DE ORDEN LEGAL:** artículos 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 y 35 de la Ley 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, 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, numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, artículo 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 Nros 01, 87, 95, 98, 100 y 111.

CONCEPTO DE VIOLACION

Considera el apoderado de los actores que es un deber de la administración pública hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad, incluso de oficio, en tanto se advierte un precepto legal que riñe abiertamente con la norma superior, vulnerando el principio de supremacía de la constitución Política.

En virtud del referido principio, resulta una obligación y un deber jurídico de los servidores públicos, inaplicar normas de carácter legal que contraríen preceptos constitucionales, de no hacerlo se configuraría una afrenta al orden constitucional y a los principios del Estado Social y Democrático de Derecho.

En lo que atañe a los elementos constitutivos de salario, enfatiza que el concepto de remuneración comprende todos los pagos que recibe el trabajador o empleado en contraprestación del trabajo, tal y como se desprende de los Convenios No. 95 y 100 de la OIT ratificados por el Estado Colombiano, sin importar la denominación que se le dé

Seguidamente, expone que preverse que la bonificación judicial creada mediante el Decreto 382 del 2013 constituye factor salarial únicamente para efectos de la cotización al Sistema General de Seguridad Social, comporta un actuar inconstitucional en tanto vulnera el principio y derecho a la igualdad, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de las Altas Cortes, pues considera que este descuento solo aplica para las cotizaciones que son desfavorables al trabajador y no para aquellas que son beneficiosas, como la liquidación de sus prestaciones sociales.

Refiere que la Fiscalía General de la Nación debió aplicar la excepción de inconstitucionalidad y proceder con el reconocimiento del carácter prestacional y salarial de la bonificación judicial, y el pago de la reliquidación de las prestaciones sociales desde el año 2013 y en lo sucesivo mientras el empleado conserve su vínculo laboral con la entidad demandada.

En punto a la sanción por la no consignación completa de las cesantías dispuesta en el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, señala que según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia el hecho de no consignar las cesantías en el fondo, tiene el mismo efecto que consignarlas parcialmente, así las cosas, expone que las cesantías correspondientes a la vigencia del año 2013, que debían ser canceladas antes del 15 de febrero del 2014, se consignaron parcialmente al no se tenía en cuenta en su liquidación, la bonificación judicial, por tanto, se configura la sanción de que trata la normativa en mención.

Respecto a la responsabilidad por el daño emergente, amalgamado a los honorarios profesionales, manifiesta que el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento dispuso que la condena por daño emergente estaba relacionada con los honorarios

profesionales en que tenga que incurrir una persona para reclamar sus derechos, empero, limitó su declaración a la acreditación de unos requisitos, que considera acreditar en el caso bajo estudio.

Finalmente, y en lo que toca a los vicios de nulidad del acto administrativo complejo, refiere que se configura una violación a la ley por falta de aplicación de la misma, pues advierte que la Fiscalía General de la Nación incurrió en este vicio de nulidad al inaplicar normas del bloque de constitucionalidad alusivas a asuntos laborales y salariales, normas que considera aplicables por resultar más favorables al trabajador, acordes al ordenamiento jurídico, por tener una mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico interno, garantizar los derechos mínimos laborales y no menoscabar los derechos del trabajador.

1.4 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad vinculada por pasiva mediante apoderada judicial después de pronunciarse sobre los hechos aceptando los correspondientes a la actuación administrativa y los extremos de la relación laboral con los demandantes, se opone a la totalidad de las pretensiones por considerar que carecen de fundamento fáctico y jurídico, en tanto, ha respetado el régimen salarial de sus empleados garantizando los derechos adquiridos, por lo que, los actos demandados se limitaron a cumplir un deber legal. Considera sin fundamento las costas solicitadas.

Formula como excepciones: 1) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, 2) PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES 3) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, 4) COBRO DE LO NO DEBIDO y 5) BUENA FE, sustentándolas en que un pago laboral eventualmente puede categorizarse como salario no debiendo estar inmerso en la base de liquidación de las prestaciones sociales automáticamente, pues es viable cualquier restricción legal y constitucional al carácter salarial de cada rubro.

Manifiesta que la denominación de salario establecida en el convenio 095 de 1949 de la OIT es adoptada únicamente para determinar el alcance de las disposiciones de ese mismo convenio, siendo una facultad del legislador determinar cuál pago se incluye o no dentro de las bases de liquidación de otros factores, lo cual es ratificado con las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que cita, por lo que, lo que se determinó en el Decreto 0382 de 2013 no constituye una afectación a los derechos laborales de los funcionarios, ni contraría la Constitución.

Considera entonces, que lo consagrado en el artículo 1° del Decreto 0382 de 2013 es totalmente legítimo, legal y constitucional, en atención a que el legislador o el gobierno nacional pueden restar el carácter salarial a un emolumento tal y como se avala por la Corte Constitucional, por tanto, los actos administrativos acusados no son nulos pues se ciñen estrictamente a lo contemplado en el Decreto 0382 de 2013.

Advierte que el artículo 334 de la Constitución Política contempla el mandato de sostenibilidad fiscal el cual debe ser atendido por todas las ramas y órganos del poder público y que el acta suscrita el 06 de noviembre de 2012 evidencia que el Gobierno Nacional adoptó una decisión que tiene influencia directa en el presupuesto nacional, disponiendo de una suma fija de recursos a efectos de cubrir lo acordado en la negociación colectiva, por lo cual, tomar una decisión que vaya en contravía de lo dispuesto por el Gobierno afecta directamente el mandato de sostenibilidad fiscal.

Arguye que la Fiscalía General de la Nación ha adelantado todas sus actuaciones en cumplimiento de un deber legal, en tanto, el Decreto 0382 de 2013 es una norma plenamente constitucional, legal y legítima no solo en cuanto a su forma de promulgación al obedecer a las facultades que desde la misma constitución se le otorgó al Gobierno Nacional, sino también al ser producto de la facultad discrecional que le asiste al legislador, en este caso del Gobierno Nacional, de limitar o restringir el carácter salarial de una retribución reconocida a un servidor.

Finalmente menciona la existencia de cobro de lo no debido en razón a que la Fiscalía General de la Nación dio aplicación a lo que en materia salarial y prestacional debe seguirse para sus servidores, no siéndole posible reconocer lo que la ley no concede y alega que parte de los derechos alegados por los demandantes se encuentran prescritos en razón al paso del tiempo, advirtiendo haber actuado de buena fe, teniendo en cuenta, las normas vigentes, los principios aceptados por la doctrina y la jurisprudencia, por lo que se le debe exonerar de cualquier condena.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, con proveído del 9 de agosto del 2019 admitió la demanda, posteriormente, estando dentro del término legal, la entidad demandada aportó la contestación de la demanda, el traslado de las excepciones se surtió a partir del día 23 de mayo del 2022, con providencia del 13 de febrero del 2023 y en virtud del Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023 esta célula judicial avocó el conocimiento del asunto y profirió auto de sentencia anticipada en el cual se prescindió de la celebración de la audiencia inicial y en su lugar se procedió con la fijación del litigio y el decretó pruebas, posteriormente, con auto del 2 de junio del 2023 se requirieron las pruebas decretadas mediante auto del 13 de febrero del 2023, una vez aportadas, con providencia del 11 de agosto del 2023 se incorporaron las pruebas allegadas por la parte demandada y se corrió traslado de alegatos de conclusión a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos y el concepto, respectivamente.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

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

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

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

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

3. CONSIDERACIONES

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

- ¿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 0382 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

- ¿Tienen derecho los demandantes al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

En caso afirmativo,

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

3.1.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.2 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1° DEL DECRETO 0382 DE 2013

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

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

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

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

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

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

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

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

ACUERDAN:

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

(…)”

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

Bajo estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 382 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Fiscalía General de la Nación**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

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

- **DEL CONCEPTO DE SALARIO:**

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

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

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

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

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

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

Adicionalmente, mediante la Ley 50 de 1990, fueron introducidas varias reformas al

Código Sustantivo del Trabajo, específicamente y para el asunto *sub examine*, se citan aquellas alusivas a los elementos constitutivos de salario:

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de

febrero de 2017, concluyó que la Ley es quien define qué ingresos deben ser tenidos en cuenta para efectos de liquidar el salario, y, al respecto, indicó: “(...) *debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica (...).*”

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

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

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0382 de 2013, se creó para los servidores de la Fiscalía General de la Nación una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

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

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

- DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

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

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

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

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto, no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, en tanto, las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, **en caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraria las normas contenidas dentro de la Constitución Política.”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 acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;*
- (ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o*
- (iii) En virtud, **de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental**. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una*

¹ Sentencia SU132/13

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.” (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.”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 interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política y la Ley. (...)”*; por lo que, el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse por mandato constitucional y legal.

Esto, además, por cuanto de lo estudiado se desprende, que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0382 de 2013, es concretar los lineamientos del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Fiscalía General de la Nación con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

² Sentencia T-1015/05

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0382 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: “...y *constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social*” contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4ª de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Fiscalía General de la Nación y nivelar los salarios de los empleados de esta entidad.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0382 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4ª de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, **y cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 382 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a 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 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.

3.1.3 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:

#	DEMANDANTE	RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA	ACTO QUE RESUELVE LA RECLAMACIÓN	ACTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN
1	Mario Fernando Jiménez Vélez	27 de febrero del 2018	Oficio No. GSA-31100-20480-0632	Resolución No. 2-1531 del 23 de mayo del 2018

2	Julia Esneda Tovar Bohórquez	/Archivo PDF 01 Págs. 50-66/	del 12 de marzo del 2018 /Archivo PDF 01 Págs. 72-77/	/Archivo PDF 01 Págs. 88-94/
---	-------------------------------------	---------------------------------	---	---------------------------------

- ✓ Obran así mismo, las siguientes constancias de la relación laboral, suscritas por la profesional de gestión III del Área de Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación:

Caso No. 1 Constancias del 13 de marzo del 2018 y del 6 de junio del 2023, en las que se indica que el señor **Mario Fernando Jiménez Vélez** identificado con cédula de ciudadanía No. 1.057.782.542 se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 14 de enero del 2014 a la fecha de expedición de la constancia, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado. /Archivo PDF 01 Págs. 116-118 y 235-240 y Archivo PDF 26 Págs. 4-28/

Caso No. 2: Constancias del 8 de marzo del 2018 y del 6 de junio del 2023, en las que se indica que la señora **Julia Esneda Tovar Bohórquez** identificada con cédula de ciudadanía No. 40.443.868 se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 1 de enero del 2012 a la fecha de expedición de la constancia, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado. /Archivo PDF 01 Págs. 100, 108 -112, 230-234 y Archivo PDF 26 Págs. 29-53/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que los demandantes se han desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, sin que la misma haya sido 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 los demandantes han 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 382 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que perciben los demandantes, ello por cuanto, tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario que devengan.

3.1.3. CONCLUSION

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 382 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 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 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 los demandantes. El momento a partir del cual se reconocerá el derecho data del momento en que por disposición normativa se debió reconocer la bonificación judicial para cada uno de los demandantes, pero, los efectos fiscales estarán sujetos al fenómeno de la prescripción, tal y como se explicará detalladamente en el acápite subsiguiente; además, el reconocimiento de la bonificación judicial para cada año, será conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 382 de 2013 y sus decretos modificatorios.

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

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

El Código de Procedimiento laboral, en su artículo 151³, dispone:

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

³ Debe rememorarse que en otra sentencia de unificación, el Consejo de Estado señaló que debe aplicarse el término de prescripción trienal en virtud del artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, por cuanto “*tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990*”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE- SUJ004 del 25 de agosto de 2016, M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO).

interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”

La Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P. Carmen Anaya de Castellanos, cambia la línea jurisprudencial y fija una nueva posición frente al fenómeno de la prescripción, veamos:

“...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, establecen⁴: (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 ~~pr~~ 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, esto es, a partir de la última fecha de presentación del reclamo, contando 3 años hacia atrás.

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 382 de 2013, pero se encuentra probado en el expediente que las demandantes acudieron a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada, así:

- ✓ La reclamación administrativa en **todos los casos** fue radicada el **27 de febrero del 2018**, en tal sentido, la reliquidación de las prestaciones sociales se les reconocerá desde la fecha en que adquirieron el derecho, pero con efectos fiscales a partir del **27 de febrero del 2015**, por haber operado la prescripción trienal.

Lo anterior, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1º de enero de 2013),

⁴ 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.

pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado

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

4. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por los demandantes desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la entidad demandada de emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de Ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso⁵, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de

⁵ “**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”

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 y demás normas que lo modificaron y reprodujeron en su literalidad la frase inconstitucional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas: 1) CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL, 2) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, 3) COBRO DE LO NO DEBIDO Y 4) BUENA FE, propuestas por la entidad accionada de conformidad con las consideraciones expuestas.

TERCERO. DECLARAR PROBADA la excepción denominada “PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES”, también propuesta por la entidad accionada.

CUARTO. DECLARAR LA NULIDAD del Oficio No. Oficio No. GSA-31100-20480-0632 del 12 de marzo del 2018 proferido por el subdirector Seccional de apoyo a la gestión de la Fiscalía General de la Nación, mediante el cual negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales de los demandantes, así como, la nulidad de la **Resolución No. 2-1531 del 23 de mayo del 2018**, a través de la cual la entidad demandada resuelve un recurso de apelación y confirma en todas sus partes la resolución primigenia, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo al cargo desempeñado con la inclusión de la diferencia por ajuste del IPC, así:

Caso No. 1: Para el señor **Mario Fernando Jiménez Vélez** identificado con cédula de ciudadanía No. 1.057.782.542, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **27 de febrero del 2015** por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

Caso No. 2: Para la señora **Julia Esneda Tovar Bohórquez** identificada con cédula de ciudadanía No. 40.443.868, desde el momento en que adquirió el derecho – 1° de enero del 2013-, pero con efectos fiscales a partir del **27 de febrero del 2015** por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

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

SEXTO. SE NIEGAN las demás pretensiones.

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

OCTAVO. 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.

NOVENO: Sin condena en costas.

DÉCIMO. 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.

UNDÉCIMO. 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

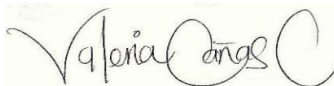

YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO
JUEZ

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado
No. 073 DEL 02 DE OCTUBRE DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Veintinueve (29) de septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	284 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-003- 2020-00143 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	JULIÁN AUGUSTO GONZÁLEZ JARAMILLO
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A.I. 2417

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtidas todas las etapas del proceso y al no advertirse causal de nulidad alguna que invalide la actuación, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se inaplique por inconstitucional la expresión “...y *constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*” contenida en el artículo 1º del Decreto 0384 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad de la resolución DESAJMAR19-1559 del 14 de noviembre del 2019, así como, del acto ficto o presunto originado por la falta de respuesta del recurso de apelación interpuesto contra la misma, en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 384 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías y bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

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

1.2. HECHOS

Relata el demandante, que se ha desempeñado como servidor público de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - Rama Judicial, que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 384 de 2013, mediante el cual creo la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo a criterios de equidad.

Afirma, que los parámetros señalados al Gobierno Nacional fueron desconocidos, en tanto, se estableció en el artículo 1° del Decreto 384 del 06 de marzo de 2013, que la bonificación judicial constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, desconociendo con esto el criterio de equidad mencionado.

Expone, que desde el momento de su creación reciben la “bonificación judicial” de forma mensual, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se les reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución DESAJMAR19-1559 del 14 de noviembre del 2019.

En razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma el recurso de apelación, sin que a la fecha la entidad demandada se haya pronunciado al respecto, configurándose así el silencio administrativo negativo.

1.3. NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 4, 13, 25, 29, 48, 53, 83, 150, 215 y 256.

 **DE ORDEN LEGAL:** artículos 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 y 35 de la Ley 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, 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, artículo 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 Nros 87, 95, 98, 100 y 111.

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 /Dto 384 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 constitutivos 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.

Advierte que, tal excepción no solo puede ser aplicada por autoridades judiciales en el ejercicio de sus funciones, sino también por autoridades administrativas, siempre que se encuentre contrapuesta a los preceptos legales y constitucionales. Indica que la necesidad de acudir a la excepción de inconstitucionalidad implica la abstención de la autoridad, en la aplicación de la norma incompatible con la Carta Política, de allí, que no sea ajeno a que un juez tenga la competencia para determinar si se da o no la causal que justifica la inejecución de la norma o acto acusado.

1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

Seguidamente y después de acudir al articulado del Decreto 383 del 2013, refiere que por expreso mandato legal de la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere la demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, refiere que no existe una situación jurídica consolidada en atención a que es facultad del legislador determinar si un emolumento constituye o no factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales y seguridad social. Es así, que desde el momento en que fue concebida la bonificación judicial, se hizo sin tener el carácter de salarial, motivo por el cual, no es de recibo que el accionante predique una merma en sus derechos laborales.

En lo que atañe específicamente al artículo 1º del Decreto 384 de 2013, aduce que la expresión contentiva de este precepto es totalmente legítima, legal y constitucional, pues insiste, que el legislador o el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar que rubro constituye factor salarial con implicaciones en la base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad avalada por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad realizado a la referida norma.

Finalmente, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera preciso concluir que la entidad que representa solo está actuando en cumplimiento de un deber legal que le asiste, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3° del Decreto 384 de 2013, por lo que accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial preestablecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales con proveído del 31 de octubre del 2022 dispuso la admisión de la demanda, luego y en virtud del Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero del 2023 esta célula judicial corrió traslado a las partes de las excepciones formuladas por la entidad demandada, posteriormente mediante auto del 7 de julio del 2023 avocó el conocimiento del asunto, prescindió de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 del 2011, fijó el litigio y decretó las pruebas, una vez aportadas las pruebas a cargo de la parte demandada, con providencia del 11 de agosto del 2023 fueron incorporadas y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

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

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

3. CONSIDERACIONES

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

¿Debe inaplicarse la expresión “...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1° del Decreto 0384 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

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

En caso afirmativo,

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

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

3.1. ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- **DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1° DEL DECRETO 0384 DE 2013**

El Gobierno Nacional en observancia de los criterios y objetivos fijados en la Ley 4ª de 1992, expidió el Decreto 0384 de 2013, que en su artículo 1° creó para los servidores de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial una bonificación judicial, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1. *Créase para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”*

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

“ARTÍCULO 2. *Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 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 2°, 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 1° del mismo cuerpo normativo, establece para los funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial allí relacionados, y, respecto a quienes ejercen el mismo empleo y se encuentran regidos por otro régimen salarial, el derecho a percibir la diferencia salarial a título de bonificación judicial, esto es una referencia que evidencia la finalidad de la norma.

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

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

ACUERDAN:

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

(...)”

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

Bajo estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 384 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 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 pagocumplido, **deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes.** Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a **todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.** Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/*

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

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

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

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia² en extensa jurisprudencia, así:

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

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

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

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

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

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el 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 0384 de 2013, se creó para los servidores de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

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

¹ Sentencia SU132/13

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

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

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

² Sentencia T-1015/05

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 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, **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 384 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 0384 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.

3.1.1. CASO CONCRETO

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

- ✓ La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
 - El demandante presentó reclamación administrativa el 7 de noviembre del 2019 /Archivo PDF 02 Págs. 41-52 y Archivo PDF 07 Págs. 12-23/, mediante la Resolución No. DESAJMAR19-1559 del 14 de noviembre del 2019 /Archivo PDF 02 Págs. 53-54 y Archivo PDF 07 Págs. 24-25/ la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Caldas negó la

aludida solicitud, la cual fue aportada y relacionada con el escrito de demanda.

- Frente a la misma, la parte actora presentó recurso de apelación, sin que a la fecha la entidad demandada se haya pronunciado al respecto, configurándose así el silencio administrativo negativo.
- ✓ 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:
 - Constanza No. 0984-2023 del 12 de julio del 2023 /Archivo PDF 11/en la que indica que el señor JULIAN AUGUSTO GONZALEZ JARAMILLO identificado con cédula de ciudadanía No. 75.090.072 se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 22 de mayo 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 JULIAN AUGUSTO GONZALEZ JARAMILLO, se ha desempeñado al servicio de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 384 de 2013, sin que la misma haya sido tomada en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que la demandante ha devengado desde el momento de creación.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 384 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe JULIAN AUGUSTO GONZALEZ JARAMILLO, ello por cuanto, tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario que devenga.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** LA INNOMINADA, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 384 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 0384 de 2013, sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, haciendo parte,

por tanto, de la asignación mensual, ostentando el carácter permanente de la remuneración, y generando, en todo caso, la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

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

Considera entonces el Despacho, dando solución al problema jurídico planteado, que la bonificación judicial, creada mediante el Decreto 384 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 0384 del 6 de marzo de 2013.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por el demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir de la fecha de su vinculación, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 384 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 0984-2023 del 12 de julio del 2023 expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta el señor **JULIAN AUGUSTO GONZALEZ JARAMILLO** a la Dirección Ejecutiva De Administración 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 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 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 4º del Decreto 0384 de 2013, se encuentra probado en el expediente que el señor **JULIAN AUGUSTO GONZALEZ JARAMILLO**, fue vinculado a la Rama Judicial el **22 de mayo del 2017** y acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial el día **7 de noviembre del 2019**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, esto es, desde la fecha de vinculación **22 de mayo del 2017**, lo anterior, en consideración a que entre la fecha de reclamación y la fecha en que adquirió el derecho no trascurrieron más de 3 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

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.

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 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 entidad demandada de emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de Ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del 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

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”

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 0384 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. **DESAJMAR19-1559 del 14 de noviembre del 2019** expedido por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Manizales - Caldas y del **acto ficto o presunto** configurado por el silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales del señor **JULIAN AUGUSTO GONZALEZ JARAMILLO** identificado con cédula de ciudadanía No. **75.090.072**, 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 **22 de mayo 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.

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. **073 DEL 02 DE OCTUBRE DEL 2023**



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Veintinueve (29) de septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	285 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-004- 2022-00188 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Lucas Eduardo Buitrago López
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A.I. 2418

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

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

1. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES

Pretende la parte demandante que se inaplique por inconstitucional la expresión “...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1° del Decreto 0383 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR22-57 del 15 de febrero del 2022, a través de la cual el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Manizales Caldas negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, así como, la nulidad de la Resolución No. RH-3472 del 24 de marzo del 2022 mediante la cual se resolvió el recurso de apelación confirmando en todas sus partes el acto administrativo inicial.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el 1° de enero del 2013 a la fecha de presentación de la demanda y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad,

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

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

1.2. HECHOS

Relata el demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 4 de febrero del 2019, ocupando en la actualidad el cargo de CITADOR III en el Juzgado Primero Civil del Circuito de la ciudad de Chinchina, que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 383 de 2013, mediante el cual creo la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo a criterios de equidad.

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

Expone que, desde el 4 de febrero del 2019, recibe la “bonificación judicial” de forma habitual, periódica e ininterrumpida, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se le reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, el día 8 de febrero del 2022, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante la Resolución No. DESAJMAR22-57 del 15 de febrero del 2022.

En razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma recurso de apelación, mismo que fue concedido a través de la resolución DESAJMAR22-69 del 22 de febrero del 2022 y resuelto negativamente mediante la resolución RH-3472 del 24 de marzo del 2022.

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

1.3. NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

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

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

1.4. CONCEPTO DE VIOLACION

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

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

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

1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

Seguidamente y después de acudir al articulado del Decreto 383 y 384 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor

salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, refiere que no existe una situación jurídica consolidada en atención a que es facultad del legislador determinar si un emolumento constituye o no factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales y seguridad social. Es así, que desde el momento en que fue concebida la bonificación judicial, se hizo sin tener el carácter de salarial, motivo por el cual, no es de recibo que el accionante predique una merma en sus derechos laborales.

En lo que atañe específicamente al artículo 1° del Decreto 383 de 2013, aduce que la expresión contentiva en ese precepto es totalmente legítima, legal y constitucional, pues insiste, que el legislador o el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar que rubro constituye factor salarial con implicaciones en la base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad avalada por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad realizado a la referida norma.

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

Finalmente, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera preciso concluir que la entidad que representa solo está actuando en cumplimiento de un deber legal que le asiste, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3° del Decreto 383 de 2013, por lo que, de accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial prestablecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Cuarto Administrativo del circuito de Manizales, admitió la demanda mediante auto del 24 de noviembre del 2022, en virtud del Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023 esta célula judicial corrió traslado a las partes de las excepciones formuladas por la entidad demandada, posteriormente, con providencia del 7 de julio del 2023, avocó el conocimiento del asunto, prescindió de la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, resolvió la excepción denominada “INTEGRACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO”, fijó el litigio y decretó las pruebas, unas vez aportadas los medios de prueba decretados, con proveído del 11

de agosto del 2023 se incorporaron las pruebas y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

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

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

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

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

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

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

3. CONSIDERACIONES

El despacho 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 de los siguientes problemas jurídicos:

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

De ser así,

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

En caso afirmativo,

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

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

3.1. ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- **DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 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 establecido, considerándose ineficaz cualquier disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

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

Antes de lo mencionado, en la sentencia C-710 de 1996, el Máximo Órgano

Constitucional había señalado sobre la definición de factor salarial:

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

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

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia² en extensa jurisprudencia, así:

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

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

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

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

contraprestación directa del servicio prestado, independientemente de la denominación que esta tenga, tales como, primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio y/o porcentajes sobre ventas o comisiones, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

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

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el 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 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 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

¹ Sentencia SU132/13

de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.” (Resaltado del Juzgado)

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

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

² Sentencia T-1015/05

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 1° 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, **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 1° del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial que devengó la parte demandante, como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

3.1.2. CASO CONCRETO

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

- ✓ La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
- El demandante presentó reclamación administrativa el 8 de febrero del 2022 /Archivo PDF 001 Págs. 23-28 y 33/, mediante la Resolución No. DESAJMAR22-57 del 15 de febrero del 2022 /Archivo PDF 001 Págs. 35-37 y Archivo PDF 011 Págs. 24-25/ la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Caldas negó la aludida solicitud, la cual fue aportada y relacionada con el escrito de demanda.
- Frente a la misma, el 21 de febrero del 2022 /Archivo PDF 001 Págs. 39-41 y 43/, la parte actora presentó recurso de apelación, el cual fue concedido mediante la resolución DESAJMAR22-69 del 22 de febrero del 2022 /Archivo PDF 001 Págs. 45-46 y Archivo PDF 011 Págs. 26-27/, y resuelto a través de la resolución RH-3472 del 24 de marzo del 2022 /Archivo PDF 001 Págs. 47-59 y Archivo PDF 011 Págs. 13-22 y 29-38/ confirmando en todas sus partes el acto administrativo inicial.

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

- Constancia No. 0090-2023 del 26 de enero del 2023 /Archivo PDF 16/ en la que indica que el señor LUCAS EDUARDO BUITRAGO LÓPEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 75.105.129, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde 4 de febrero del 2019 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el señor LUCAS EDUARDO BUITRAGO LÓPEZ, 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 tomada en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que el demandante 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 LUCAS EDUARDO BUITRAGO LÓPEZ, ello por cuanto, tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario que devenga.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** LA INNOMINADA, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

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

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

dispuesto en el 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 y la prima de servicios.

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

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por el demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **8 de febrero del 2019**, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 0090-2023 del 26 de enero del 2023 expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que presta el señor **LUCAS EDUARDO BUITRAGO LÓPEZ** 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, 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

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.

reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.

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

Y agrega:

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

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

Para el efecto se tiene, que el derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 383 de 2013, se encuentra probado en el expediente que el señor **LUCAS EDUARDO BUITRAGO LÓPEZ**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **8 de febrero del 2022**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **8 de febrero del 2019**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1º de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

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

4. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

en lo aquí ordenado.

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

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

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 entidad demandada de emitir una nueva resolución, en la que liquide los reajustes y los descuentos de Ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

5. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del 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 0383 del 06 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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”

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

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

CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD de la **Resolución No. DESAJMAR22-57 del 15 de febrero del 2022**, y de la resolución **RH-3472 del 24 de marzo del 2022** a través de las cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Caldas negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales del señor LUCAS EDUARDO BUITRAGO LÓPEZ, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales del señor **LUCAS EDUARDO BUITRAGO LÓPEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. **75.105.129**, con la integración de las diferencias en los valores recibidos por prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de productividad, cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos percibidos, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, atendiendo el cargo desempeñado, a partir del 1º de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **8 de febrero del 2019**, por haber operado la prescripción trienal.

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

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

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

OCTAVO: Sin condena en costas.

NOVENO: En firme esta sentencia, **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. **073 DEL 02 DE OCTUBRE DEL 2023**



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Veintinueve (29) de septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	286 - 2023
RADICADO	17-001-33-39-007- 2019-00064 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Sandra Milena Gutiérrez Vargas
DEMANDADO	Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

A.I.2419

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

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

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se inaplique el Decreto 383 del 2013 mediante el cual se creó la bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR18-630 del 19 de abril del 2018 a través de la cual la Dirección Ejecutiva Seccional Manizales negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales y la nulidad del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación incoado por la parte actora contra la resolución primigenia.

A título de restablecimiento del derecho, deprecia el reconocimiento y pago de la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción, en este mismo sentido, solicita se reintegre y pague la diferencia entre el valor a reliquidar y lo efectivamente pagado a título de salario y demás prestaciones devengadas.

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

1.2 HECHOS

Relata la demandante, que se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial como servidora pública, advierte que mediante el Decreto 383 de 2013, se creó la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 4 de 1992, aduce que el artículo 1° del referido decreto estableció que la bonificación judicial constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud y sería reconocida a partir del 1° de enero del 2014 y hasta el año 2018. Seguidamente, señala que, pese a que ha percibido mensualmente la bonificación judicial, este emolumento no ha sido tenido en cuenta como base para la liquidación de sus prestaciones sociales.

Afirma que el 5 de abril del 2018 radicó ante la entidad demandada solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación judicial, petición resuelta de forma desfavorable a través de la Resolución DESAJMAR18-630 del 19 de abril del 2018, menciona que frente a este acto administrativo el día 7 de mayo del 2018 radicó recurso de apelación, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso de segundo grado, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 4, 9, 13, 25, 53, 93, 150, 228 y 230 de la Constitución Política.

 **DE ORDEN LEGAL:** Ley 4 de 1992.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

El concepto de violación lo aborda desde 4 puntos a saber:

CREACIÓN DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL EN DESARROLLO DE LAS NORMAS GENERALES SEÑALADAS EN LA LEY 4° DE 1992, al respecto manifiesta que los servicios prestados a la administración pública por parte de las personas naturales, deben ser retribuidos justamente, de lo contrario, se vería afectada la buena fe de quien contrata con el Estado. Seguidamente, advierte que, en materia salarial y prestacional la Constitución Política de 1991, facultó al Gobierno Nacional para expedir la ley marco que consagra las normas generales, objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados judiciales, en atención a este mandato se expidió la Ley 4° de 1992, la cual en el artículo 2 dispuso el respeto por los derechos adquiridos de los servidores públicos, sin importar el régimen al cual hacen parte, atendiendo a

criterios de equidad.

BONIFICACIÓN JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL ÚNICAMENTE PARA LA BASE DE COTIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL, en este punto y después de citar el artículo 1° del Decreto 382 del 2013 advierte que la bonificación judicial es percibida mensualmente y solo constituye factor salarial para efectos de cotización al sistema general de seguridad social, frente a lo cual considera que tal disposición vulnera flagrantemente los derechos laborales y prestacionales del demandante, pues de un lado, insiste, solo es tomada en cuenta para la cotización al sistema de seguridad social y de otro, no es tomada en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales.

REQUISITOS NECESARIOS PARA ENTENDER LA BONIFICACIÓN JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL, en este punto y después de citar un apartado jurisprudencial del Consejo de Estado, refiere que, la bonificación judicial debe ser concebida como factor salarial sin importar la denominación dada por el Gobierno Nacional, pues dicho emolumento es percibido de forma mensual y en contraprestación a la labor desarrollada por el demandante. Expone que esta situación vulnera lo dispuesto por la Ley 4° de 1992, normativa que acude a criterios de equidad en tanto al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos se refiere, motivos estos que considera suficientes para declarar la nulidad de los actos que demanda, pues en su sentir, violenta principios constitucionales y legales en materia laboral.

CAUSAL DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS, frente a este último postulado, afirma que los actos administrativos demandados deben ser declarados nulos, toda vez que fueron expedidos con infracción de las normas en que debieran fundarse de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 137 del CPACA; itera, los actos administrativos fueron expedidos en aplicación al Decreto 382 del 2013, mismo que a su vez vulnera la Ley 4° de 1992, al desconocer los principios constitucionales en materia laboral.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

Seguidamente y después de acudir al articulado del Decreto 383 y 384 del 2013, refiere que por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Cita múltiples apartados jurisprudenciales, para manifestar que los decretos que crearon la bonificación judicial no desconocen ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones constitucionales y legales, que refiere el demandante, pues precisamente fue creada como una suma adicional al salario, por lo que en su sentir no constituye una desmejora en el salario, refiere que no existe una situación jurídica consolidada en atención a que es facultad del legislador determinar si un emolumento constituye o no factor salarial para la liquidación de

prestaciones sociales y seguridad social. Es así, que desde el momento en que fue concebida la bonificación judicial, se hizo sin tener el carácter de salarial, motivo por el cual, no es de recibo que el accionante predique una merma en sus derechos laborales.

En lo que atañe específicamente al artículo 1° del Decreto 383 de 2013, aduce que la expresión contentiva en ese precepto es totalmente legítima, legal y constitucional, pues insiste, que el legislador o el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar que rubro constituye factor salarial con implicaciones en la base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad avalada por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad realizado a la referida norma.

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

Finalmente, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera preciso concluir que la entidad que representa solo está actuando en cumplimiento de un deber legal que le asiste, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3° del Decreto 383 de 2013, por lo que de accederse a las pretensiones deprecadas por la parte demandante, implicaría una modificación del régimen salarial preestablecido en la ley por autoridad competente, facultad a la que es ajena. Como medios exceptivos propuso las innominadas (I) DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE (II) INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO, (III) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, (IV) PRESCRIPCIÓN Y (V) LA INNOMINADA.

2. TRÁMITE PROCESAL

El extinto Juzgado 402 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales dispuso la admisión de la demanda el 28 de abril del 2022; posteriormente, con providencia del 25 de noviembre del 2022 prescindió de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, fijó el litigio y decretó unas pruebas de oficio.

Finalmente, una vez allegado el material probatorio requerido, esta cédula judicial creada por el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023, con proveído del 7 de julio del 2023, incorporó las pruebas aportadas y corrió traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Reitera los argumentos expuestos en el concepto de violación del libelo genitor, por lo que solicita se acceda a la totalidad de las pretensiones y se condene en costas a la entidad vinculada por pasiva.

PARTE DEMANDADA: Acude a idénticos argumentos expuestos en la contestación

de la demanda, recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal y solicita la no imposición de costas al no actuar temerariamente.

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

3. CONSIDERACIONES

El despacho 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 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 el demandante al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial?

En caso afirmativo,

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

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 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 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 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 Diaz, dispuso:

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

los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/

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

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

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

En este contexto, se debe examinar el articulado del Decreto en cita, a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual también ha sido desarrollado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia² en extensa jurisprudencia, así:

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

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

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

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

contraprestación directa del servicio prestado, independientemente de la denominación que esta tenga, tales como, primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio y/o porcentajes sobre ventas o comisiones, por ende, es dable concluir que la bonificación judicial constituye salario.

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

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el 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.”³ (Resaltado del Juzgado)

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

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

La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompasarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;

La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de 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

(i) En virtud, **de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental**. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.

(ii) En todo caso, vale la pena aclarar que **el alcance de esta figura es inter-partes** y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que “Las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene 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.”⁴ (Resaltado del Juzgado)

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

“Resulta que el funcionario encargado de la aplicación de una norma de una norma jurídica, se encuentra en la obligación, no sólo de verificar su conformidad con las disposiciones expresamente consagradas en la Constitución Política de 1991, sino con el conjunto de derechos humanos que cumplen con las siguientes características: (i) que se encuentren contenidos en Tratados o Convenios internacionales de derechos

humanos ratificados por Colombia y (ii) tales derechos sean de aquellos en los cuales se encuentre prohibida su limitación en los estados de excepción.”

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

A su vez, se tiene que, el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, al referirse al control por vía de excepción, establece: *“En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplican con efectos 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 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 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, y cualquier otro emolumento en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

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

y móvil, a la favorabilidad laboral y progresividad, entre otros.

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

3.1.2 CASO CONCRETO

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

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

- El demandante presentó reclamación administrativa el 5 de abril del 2018 /Archivo PDF 01 Págs. 17-23/, la cual fue resuelta mediante la Resolución DESAJMAR18-630 del 19 de abril del 2018 /Archivo PDF 01 Págs. 27-28/
- Frente a la misma, el 7 de mayo del 2018 /Archivo PDF 01 Págs. 29-35/, la parte actora presentó recurso de apelación, el cual fue concedido a través de la resolución DESAJMAR18-866 del 17 de mayo del 2018 /Archivo PDF 01 Págs. 37-38/, empero, a la fecha no se ha dado respuesta de fondo al referido recurso, dando lugar a la configuración de un acto ficto o presunto.

Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Jefe del Área de Talento Humano:

- Constancia No. 0987-2023 del 12 de julio del 2023 /Archivo PDF 22/, en la que indica que la señora **SANDRA MILENA GUTIÉRREZ VARGAS** identificada con cédula de ciudadanía No. 30.393.745 se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial desde el 1 de septiembre del 2004 hasta la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado.

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

Así las cosas, teniendo en cuenta lo ampliamente discurrido por el Despacho, se concluye que, la bonificación judicial descrita en el Decreto 0383 de 2013, reviste

carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos que percibe **SANDRA MILENA GUTIÉRREZ VARGAS**, ello por cuanto, tal emolumento se causa de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario que devenga.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(III)** LA INNOMINADA, propuestas por la entidad demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

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

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

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

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos acusados, ordenando a título de restablecimiento del derecho a la **NACION- RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, devengadas por la demandante, a partir del momento en que se causó el derecho, a saber, 1º de enero de 2013, sin perjuicio de lo señalado en el acápite “Prescripción” de la presente providencia, teniendo en cuenta la

bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 383 de 2013.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se ordenará desde la fecha mencionada, de acuerdo a lo probado con la Constancia No. 0987-2023 del 12 de julio del 2023, expedida por el Jefe del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, donde se señalan los extremos temporales del servicio que la señora **SANDRA MILENA GUTIÉRREZ VARGAS** prestó a la Rama Judicial; prueba que no fue objetada por la parte demandada.

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de 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 1º de enero de 2013, por disposición del artículo 5º del Decreto 0383 de 2013, pero se encuentra probado en el expediente que la señora **SANDRA MILENA GUTIÉRREZ VARGAS**, acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la

bonificación judicial ante la entidad accionada el día **5 de abril del 2018**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **5 de abril del 2015**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1° de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

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

4. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de 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 Proceso⁷, **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 NO PROBADAS las excepciones denominadas **(I)** DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS PRESUPUESTALES DE RECONOCERSE LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE, **(II)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI y **(III)** LA INNOMINADA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

CUARTO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. **DESAJMAR18-630 del 19 de abril del 2018**, mediante la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** cual negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la reliquidación de los emolumentos prestacionales de la señora **SANDRA MILENA GUTIÉRREZ VARGAS**, así como, **del acto ficto o presunto** configurado por el silencio administrativo negativo que decidió el recurso de apelación interpuesto contra la misma el día 07 de mayo del 2018, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la motivación de esta providencia.

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **SANDRA MILENA GUTIÉRREZ VARGAS** identificada con cédula de ciudadanía No. 30.393.745, 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 1° de enero de 2013, pero con efectos fiscales a partir del **5 de abril del 2015**, por haber operado la prescripción trienal.

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

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

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

OCTAVO: Sin condena en costas.

NOVENO: En firme esta sentencia, **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.

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. 073 DEL 2 DE OCTUBRE DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Veintinueve (29) de Septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	274 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-002- 2021-00249 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Sonia Stella Jaramillo Pineda
DEMANDADO	Nación – Fiscalía General de la Nación

A.I.2406

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtidas todas las etapas del proceso y al no advertirse causal de nulidad alguna que invalide la actuación, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se inaplique el Artículo 6 y 7 del Decreto 658 de 2008; Artículo 4 del Decreto 722 de 2009; Artículo 8 del Decreto 1388 de 2010; Artículo 8 del Decreto 1039 de 2011; Artículo 8 del Decreto 0874 de 2012; Artículo 8 del Decreto 1024 de 2013; Artículo 8 del decreto 194 de 2014 y subsiguientes, por cuanto establecieron cada año una prima especial no salarial equivalente al 30% de la remuneración básica mensual, que sirvió de base para descontarla de la remuneración mensual devengada por los Jueces y Fiscales de la Rama Judicial del poder público.

De otro lado, deprecia se declare la nulidad del acto ficto o presunto configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente a la reclamación administrativa presentada por la parte actora el 25 de enero del 2021.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, solicita el reintegro y pago del mayor valor de la diferencia entre el valor a reliquidar y lo pagado a título de salario y prestaciones sociales desde su vinculación a la Fiscalía General de la Nación y hasta que permanezca vinculado en el cargo de Fiscal, en tal sentido, deberá reliquidar teniendo en cuenta como base la totalidad de la remuneración básica mensual de cada año y los demás factores salariales,

esto es, sin deducir o descontar de esta remuneración el 30% por la denominada “prima especial de servicios”.

Así mismo, deprecia el reintegro de todas las prestaciones sociales devengadas teniendo como base el 100% de la remuneración básica mensual de cada año y los demás factores salariales, sin deducir de esa remuneración el 30% por la denominada “prima especial de servicios”, pide se incluya en nomina y se pague la asignación básica más la prima especial de servicios equivalente al 30% dejado de percibir, valores que tendrán efectos directos sobre la liquidación de las prestaciones sociales y la seguridad social.

Finalmente, reclama la indexación monetaria de los saldos dejados de percibir, que las sumas reconocidas se ajusten con base en las normas adjetivas y sustantivas del C.P.A.C.A y se conceden a la entidad demandada en costas y perjuicios que con ocasión a este proceso se generen.

1.2 HECHOS

Relata la demandante, que fue nombrada como Fiscal delegada ante los Jueces del Circuito, desde el 01 de junio de 1994, cargo que ocupa en la actualidad.

Refiere que para los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 el Gobierno Nacional expidió los decretos mediante los cuales fijo los salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, determinando para el cargo del demandante el salario básico a percibir, seguidamente, aduce que durante el tiempo de vinculación de la demandante además de su salario, ha devengado mensualmente una prima especial de servicios.

Agrega a su relato que por concepto de prestaciones sociales percibe la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones y la bonificación por gestión judicial.

Menciona que el Congreso de la Republica expidió la Ley 4ª de 1992 mediante la cual se fijaron normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, la referida normativa consagró una prima especial no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico para Jueces y Fiscales de la República

Expone que el Consejo de Estado con providencia del 29 de abril del 2014 declaró la nulidad de los artículos que consagraron la prima especial de que trata el artículo 4ª de 1992, pues dispuso que los decretos que fijaron el salario y las prestaciones sociales de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, no ofrecieron claridad y por ello fueron interpretados erróneamente por la entidades encargadas de aplicarlos, al entender que un 30% del salario era la prima de que trata la Ley 4ª de 1992.

Por último, advierte que las prestaciones sociales canceladas a la demandante se encuentran mal liquidadas pues las mismas tuvieron como soporte un salario disminuido en un 30%, por lo que en su sentir esta errónea liquidación contraviene lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992, según lo expuesto en la providencia del Consejo de Estado.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

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

✚ **DE ORDEN LEGAL:** artículo 2 y 14 de la Ley 4ª de 1992, artículo 152 de la Ley 270 de 1996, artículos 24, 32 y 35 del Decreto Ley 546 de 1971, artículo 9 de Decreto 603 de 1977, artículo 8 del Decreto Ley 244 de 1981, artículo 2 del decreto 1726 de 1973 y Decreto Ley 1045 de 1978, artículos 127 del Código Sustantivo del Trabajo, Artículos 6 y 7 del Decreto 658 de 2008, Artículo 4 del Decreto 722 de 2009, Artículo 8 del Decreto 1388 de 2010, Artículo 8 del Decreto 1039 de 2011, Artículo 8 del Decreto 0874 de 2012, Artículo 8 del Decreto 1024 de 2013, Artículo 8 del decreto 194 de 2014.

✚ **DE ORDEN INTERNACIONAL:** Convenios de la OIT No. 87, 95, 98, 100 y 111

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Refiere que el artículo 4 de la Ley 4ª de 1992 determina las facultades para que el Gobierno Nacional establezca el sistema salarial de funcionarios el cual debe ser aumentado año a año, sin reducirla, empero, el Gobierno Nacional en una interpretación errónea de la norma dividió el salario en 2 correspondientes al 70% el salario y 30% la prima especial, ocasionando una merma en la asignación salarial y en la liquidación de las prestaciones sociales, pues estos cálculos se efectuaron sobre el 70% del salario y no sobre el 100% del mismo.

Advierte que con esta errónea interpretación la entidad demandada ha menoscabado los derechos adquiridos de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, al tener una desmejora en los ingresos laborales,

Ante este panorama y al aplicar año a año una deducción del 30% sobre la remuneración básica mensual de la demandante, se vieron también afectadas las prestaciones sociales y el auxilio de cesantías pues fueron liquidadas sobre el 70% del salario lo cual no corresponde al régimen salarial vigente.

Insiste en que de acuerdo con la Ley 4ª de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador al expedir los decretos demandados, toda vez que la referida norma dispuso en su artículo segundo que de ninguna manera podría desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, los decretos demandados interpretaron y aplicaron erróneamente lo allí establecido, razones más que suficientes para considerar dichos postulados contrarios a la Constitución y a la Ley.

Seguidamente, expone el Consejo de Estado – Sección Segunda en sentencia del 29 de abril del 2014 al advertir que el Gobierno Nacional interpretó las normas de forma errónea, dispuso la nulidad de los decretos de los cuales se deprecia su inaplicación y la interpretación y aplicación correcta en lo que atañe a la liquidación de la prima especial, en el sentido de que esta prima constituye un rubro adicional al salario básico, quedando en vigencia un salario del 100% y una prima especial del 30%.

Con todo, considera que la demandante tiene derecho a la reliquidación y pago de las prestaciones sociales sobre el 100% del salario y no sobre el 70% como equivocadamente lo ha hecho la entidad demandada.

De otro lado, refiere que el juez que conoce de un proceso no puede permanecer indiferente frente a la evidencia de la lesión del ordenamiento jurídico, bajo la egida de la presunción de legalidad de los actos administrativos, pues la ley ha dispuesto unos mecanismos constitucionales que permiten al operador jurídico abstenerse de aplicar determinada norma por considerarla violatoria de disposiciones supralegales, aun cuando esta no haya sido demandada o nulitada, lo anterior, con el fin de impedir que el acto violatorio de disposiciones constitucionales y legales produzca efectos jurídicos, por lo que solicita la inaplicación de los Artículos 6 y 7 del Decreto 658 de 2008; Artículo 4 del Decreto 722 de 2009; Artículo 8 del Decreto 1388 de 2010; Artículo 8 del Decreto 1039 de 2011; Artículo 8 del Decreto 0874 de 2012; Artículo 8 del Decreto 1024 de 2013; Artículo 8 del decreto 194 de 2014, petición que encuentra sustento en el artículo 4 de la Constitución Política y en apartados jurisprudenciales de la corte constitucional que cita en el escrito de la demanda.

Por último, manifiesta que la Corte Constitucional estableció que el Convenio Internacional de trabajo No. 111, ratificado por Colombia a través de la Ley 11 de 1967. Ratificado en 1969, esta relacionado con la discriminación en materia de empleado y ocupación, por tal motivo, también se endilga a los actos administrativos demandados las normas supranacionales, en aplicación al bloque de constitucionalidad.

1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada luego de referirse a todos y cada uno de los hechos y oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, refiere que a la parte actora no le asiste derecho al reajuste como factor salarial y prestacional de la prima especial de servicios, pues la liquidación realizada por la Fiscalía General de la Nación tuvo como fundamento claras disposiciones legales, en lo que no se encuentra irregularidad alguna, afirmación que fundamente en el artículo 27 del Código Civil.

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.

Seguidamente, cita el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y menciona que la prima especial de que trata la aludida norma modificada por el artículo 1º de la Ley 332 de 1996 y aclarada por el artículo 1º de la Ley 476 de 1998, no debe tomarse como base del ingreso del destinatario, para efectos de liquidar las prestaciones sociales, excepto para la pensión de jubilación.

Acude a la sentencia del 15 de abril del 2004 del Consejo de Estado, radicada con el numero 110011032500020010004301, en el cual la Alta Corporación examinó la legalidad del artículo 8 del Decreto 2743 del 27 de diciembre del 2000, al respecto manifiesta que los artículos que contenían la prima del 30% en los decretos salariales de los años 1993 a 2002, fueron anulados porque los fiscales no son beneficiarios de dicha prima por voluntad del legislador y en estos casos el Gobierno Nacional se excedió en su potestad reglamentaria al incluirlos, consecutivamente, refiere que los artículos que contenían esta prima fueron anulados en su totalidad.

Afirma que no le asiste al actor el derecho reclamado, en consideración a que

a la Fiscalía General de la Nación no le es dable entrar a reconocer sino lo que la Ley dispone y obrar contrario a ello implicaría efectos y consecuencias frente al ordenamiento jurídico, al quebrantar su deber de protección del erario, pues está en la obligación de atender lo dispuesto en diferentes decretos salariales que estipulan que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas, por lo que concluye que la entidad demandada obró en cumplimiento de un deber legal. Insiste en que no hay lugar al reconocimiento del derecho que reclama en consideración a que la entidad ha venido liquidando todas las prestaciones sociales de la actora con base en el 100% de su salario.

Acude al Convenio 95 de la OIT ratificada por la Ley 54 de 1962 para referirse al concepto de salario, así *“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”*.

Por último, resalta que a partir del 2021 a la parte actora le ha sido cancelada la prima especial con efecto retroactivo a enero de la misma vigencia en cumplimiento al decreto 272 del 2021, como medio exceptivos formuló I) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, II) PRESCRIPCIÓN Y III) LA GENÉRICA.

2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto del 11 de agosto del 2022, por el extinto Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, dentro del término de traslado de la demanda, la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda con medios exceptivos. Con proveído del 13 de febrero del 2023 el Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, creado igualmente por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PCSJA23-12034 del 17/01/2023, prescindió de la celebración de la audiencia inicial, resolvió excepciones previas, fijó el litigio y decretó pruebas. Una vez allegadas las pruebas requeridas, fueron incorporadas al proceso mediante auto del 11 de agosto del 2023, en el cual también se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al Agente del Ministerio Público para rendir concepto.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

PARTE DEMANDADA: Permaneció silente en esta actuación.

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

3. CONSIDERACIONES

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

- ✚ ¿Tiene derecho la parte actora al reconocimiento de la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo desempeñado?

De ser así:

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

Adicionalmente, en 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, que 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/

De manera posterior, la Sala de Conjueces del Consejo de Estado, **unificó** criterios en la sentencia -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019², estableciendo las siguientes reglas de unificación jurisprudencial en materia de prima especial de servicios:

1. **La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de esta.** En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.
2. Todos los beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros **tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.**
3. Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) **tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.**

Continuando con este orden de intelección, nuevamente la sala plena de los conjueces de la sección segunda del Consejo de Estado consientes de la necesidad de generar un precedente judicial sobre prima especial que se aplicara a las relaciones jurídicas entabladas al interior de la Fiscalía General de la Nación por la existencia de elementos diferenciales con los jueces, consolidaron criterio en la **Sentencia de Unificación SUJ-023-CE-S2-2020 proferida el 15 de diciembre de 2020** con ponencia del Consejero Jorge Iván Rincón Córdoba, de la que se destaca la fijación de las siguientes reglas en el caso de los empleados de la Fiscalía General de la Nación que se acogieron al régimen salarial previsto en el Decreto 053 de 1993 o que se vincularon con posterioridad:

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

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sala plena de Conjueces. Sentencia del 2 de septiembre de 2019. Exp. 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18). Sentencia de Unificación SUJ-CE-S2- 2019. M.P. Carmen Anaya de Castellanos

1. **La prima especial de servicios es un incremento del salario** básico y/o asignación mensual de los servidores públicos beneficiarios de ésta. En consecuencia, **los beneficiarios tienen derecho al reconocimiento y pago de las diferencias** que por concepto de la prima resulten a su favor.
2. A partir de la entrada en vigor de la Ley 476 de 1998, los empleados mencionados, tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que se supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo a su cargo.
3. **Tienen derecho desde 1998 a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario** básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.

Lo anterior responde totalmente a lo consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, que 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”.

En palabras de la sentencia precitada, refiriéndose específicamente a la falta de expedición de decretos reglamentarios después del 2002:

“... 3. Ante la existencia de un imperativo legal y el reconocimiento de un derecho por vía reglamentaria que posteriormente es suprimido, **el operador debe aplicar el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales**, en este caso concreto, aquellos derivados de una relación de derecho administrativo laboral.

... debe recordarse que, de acuerdo con el principio de progresividad “...una vez alcanzado un determinado nivel de protección de un derecho social, existe prima facie la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso.”
(Negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, fuerza concluir que, la prima especial de servicios debe cancelarse a los empleados beneficiarios como una adición a su salario básico o remuneración mensual, sin que ello le otorgue el carácter de salarial, por lo que, las prestaciones sociales deben cancelarse con fundamento en el 100% del salario básico devengado, sin descuento alguno por concepto de prima.

- 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 el demandante, 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 15 de diciembre de 2020, 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.

Para el efecto, el reconocimiento del derecho a una prima especial comenzó a tener efectos desde el 1° de enero de 1993, momento a partir del cual el Gobierno Nacional comienza a regular mediante decreto reglamentario el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la entidad demandada, así en palabras textuales de la mencionada sentencia:

*“Así, el decreto 53 de 1993 en su artículo 2° replicó la posibilidad de elegir, de tal forma que **se presentan tres situaciones diferenciables**:*

*1. Los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación **no acogidos según lo dispuesto por el Decreto 2699 de 1991, los cuales podían decidir no optar por el régimen establecido en el Decreto 53 de 1993** y, por lo tanto, continuar con el régimen salarial vigente que provenía de las entidades en las que se encontraban vinculados antes de su incorporación en la planta de personal de la entidad.*

*2. Los servidores públicos que se encontraban en la anterior situación o que se regían por el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991 y que **decidieron acogerse al nuevo régimen salarial y prestacional establecido en el decreto 53 de 1993** para la Fiscalía General de la Nación.*

*3. Los servidores públicos que se **vincularon de manera posterior al 28 de febrero de 1993** a la Fiscalía General de la Nación, lo cuales quedan sometidos al régimen salarial y prestacional previsto en el Decreto 53 de 1993.*

Con estos tres escenarios, el Decreto 53 de 1993 reguló la prima especial en su artículo 6, reconociéndola a favor del Jefe de Unidad de Fiscalía ante Tribunal Nacional; Jefe de Unidad de Fiscalía ante Tribunal de Distrito; Fiscal ante Tribunal Nacional; Jefe Unidad Regional de Fiscalía; Fiscal ante Tribunal de Distrito; Fiscal Regional; Jefe Unidad Seccional de la Fiscalía; Fiscal Seccional; Secretario General; Directores Nacionales; Directores Regionales; Directores Seccionales; Jefe de Oficina; y Jefes de División. El texto de la disposición normativa fue claro en establecer que el 30% del salario básico mensual de estos dependientes laborales se consideraba prima especial de servicios sin carácter salarial.”

Se destaca que además de hacerse esta precisión, ésta sentencia de unificación aclaró que el concepto de prima significa invariablemente **un agregado en el ingreso de los servidores públicos** de la entidad accionada, con la constante de **representar un incremento en los ingresos** derivados de la relación laboral, por lo que, declaró la nulidad del acto administrativo acusado y ordeno a título de restablecimiento del derecho la consignación de la prima especial correspondiente al 30% del salario y/o asignación básica debidamente indexado.

Esto resulta de vital importancia en el *sub lite*, en tanto, existe absoluta claridad en el error que se ha cometido por la entidad demandada, al considerar que el 30% establecido como prima especial hace parte del salario y no es un adicional, lo que, por ende, en algún tiempo 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 del demandante teniendo el 30% del salario como prima especial, lo que afectó no solo el salario devengado, siendo menester, la reliquidación de la prima especial como emolumento adicional.

- PRESCRIPCIÓN TRIENAL

En la pluricitada sentencia de unificación que corresponde al despacho observar en su totalidad como garantía de la uniformidad en la aplicación del derecho y la realización de una justicia material con exactitud, confianza y credibilidad, se advierte la necesidad de verificar la prescripción de los derechos laborales reclamados, dado su carácter transitorio, exponiendo:

“Por contera, **respecto de la prima especial**, aún cuando se genera dentro de la relación laboral, cabe señalar una diferenciación que se desprende de lo hasta ahora desarrollado: **el reconocimiento del derecho puede pedirse en cualquier tiempo, cosa distinta es el efecto económico de este derecho, es decir, el valor mensual del mismo, que si está sometido al término de prescripción trienal**. Si se observa, no puede argumentarse que por estar vigente la relación laboral con la Fiscalía y ser ésta de tracto sucesivo, debe entenderse que se trata de derechos crediticios que no encuentran límite temporal en su posibilidad de reclamación.”

Es claro entonces, que en observancia de la norma debe analizarse el espacio temporal ocurrido entre la fecha de la presentación de la reclamación administrativa y la ocurrencia de los derechos reclamados, para posteriormente, reconocerse los valores correspondientes a los tres años anteriores a la reclamación.

- 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.”³ (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*

³ Sentencia SU132/13

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 acomodarse 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.”⁴ (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.”⁵

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

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

Para el efecto, de lo estudiado se desprende, que de conformidad con lo normado por el artículo 14 de la Ley 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*

⁴ Sentencia T-681/16

⁵ Sentencia T-1015/05

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 los artículos 6 y 7 del Decreto 658 de 2008; Artículo 4 del Decreto 722 de 2009; Artículo 8 del Decreto 1388 de 2010; Artículo 8 del Decreto 1039 de 2011; Artículo 8 del Decreto 0874 de 2012; Artículo 8 del Decreto 1024 de 2013; Artículo 8 del decreto 194 de 2014 y subsiguientes 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.

Ahora, en los Decretos reglamentarios en los que no se utilizó la misma literalidad, la Entidad demandada mantuvo la misma interpretación, por lo que, se le advertirá la obligación de respetar los preceptos constitucionales, legales y reglas jurisprudenciales entendiendo que la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, debe ser un agregado al salario básico de la demandante.

3.1.2 CASO CONCRETO

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

- A través de apoderado judicial, la señora **SONIA STELLA JARAMILLO PINEDA** presentó reclamación administrativa el 25 de enero del 2021 /Archivo PDF 11 y 12 Expediente J02 Archivo PDF 13 Págs. 3-10/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo a la referida petición, dando paso a la configuración de un acto ficto o presunto negativo.

Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Subdirector Regional – Eje Cafetero:

- Constancia del 26 de noviembre del 2020 y del 7 de junio del 2023, en las que se indica que la señora **SONIA STELLA JARAMILLO PINEDA** identificada con cédula de ciudadanía **No. 30.310.951**, se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación como Fiscal delegada ante jueces del circuito desde el 8 de febrero del 2002 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado. /Archivo PDF 14 Expediente J02, Archivo PDF 13 Págs. 14, 21, Archivo PDF 20/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el demandante se ha desempeñado como Fiscal de la Fiscalía General de la Nación desde el 8 de febrero del 2002, a la fecha de presentación de la demanda tal y como lo señala la certificación laboral precitada, periodo dentro del cual ha devengado 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 remuneración fue considerado como la prima misma, sin ser adicionado al 100% de su salario básico.

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, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial

para la liquidación de las prestaciones sociales.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta que la parte pasiva propuso como excepciones las denominadas (I) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL Y (II) LA GENÉRICA, al no encontrarse probada de oficio ninguna excepción que ataque las pretensiones propuestas y estar claro que la parte actora tiene derecho a la reliquidación y pago adicional de la prima especial en el porcentaje previsto con base en la totalidad del salario devengado, así como las prestaciones sociales sobre el 100% del salario percibido, especificando 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, se accederá a las pretensiones formuladas.

En este sentido, y por considerarse los actos administrativos demandados nugatorios de las disposiciones constitucionales y legales, será del caso, declarar la nulidad de del **acto ficto o presunto** configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente a la reclamación administrativa presentada el 25 de enero del 2021 por la parte actora, acto mediante el cual se negó a la actora 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 devengó la parte actora laborando como Fiscal Delegada ante Jueces del Circuito y el consecuente reajuste y pago de sus conceptos prestacionales.

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

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

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

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

⁶ Decreto 3135 de 1968. Artículo 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

Lo anterior implica que la prescripción requiere, como elemento sine qua non, que el derecho sea exigible, puesto que a partir de que se causadicha 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, la señora **SONIA STELLA JARAMILLO PINEDA** labora como Fiscal delgada ante Jueces del Circuito al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el **8 de febrero del 2002** a la fecha y acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la prima especial ante la entidad accionada el día **25 de enero del 2021**, por tanto, se le reconocerá el pago de la prima especial y la reliquidación de las prestaciones sociales a partir del **25 de enero del 2018**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la prima especial, pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

4.LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

De igual forma, se ordenará que la demandada pague 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.

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.

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 Proceso⁷, **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: “... *tendrán derecho a percibir...una prima especial, sin carácter salarial, equivalente al treinta por ciento (30%) del salario básico.*” contenida en los artículos 6 y 7 del Decreto 658 de 2008; Artículo 4 del Decreto 722 de 2009; Artículo 8 del Decreto 1388 de 2010; Artículo 8 del Decreto 1039 de 2011; Artículo 8 del Decreto 0874 de 2012; Artículo 8 del Decreto 1024 de 2013; Artículo 8 del decreto 194 de 2014, así como, los demás que de forma posterior la reproduzcan por vulnerar los principios establecidos en el artículo 53 de la Carta Superior y conllevar una abierta desmejora económica de las condiciones laborales protegidas por el Ordenamiento Superior y los Convenios y Tratados Internacionales que hacen parte del bloque de Constitucionalidad.

SEGUNDO: DECLARESE LA NULIDAD del **acto ficto o presunto** configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente a la reclamación administrativa formulada el 25 de enero del 2021 por la parte actora, acto expedido por la Fiscalía General de la Nación; 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.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas I) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, y II) LA GENÉRICA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: DECLARAR PROBADA la excepción denominada “PRESCRIPCIÓN” formulada por la entidad demandada, con base en los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **SE ORDENA** a la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, proceda a:

- I. A reconocer y pagar a la señora **SONIA STELLA JARAMILLO PINEDA** identificada con cédula de ciudadanía **No. 30.310.951**, 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 ha devengado como Fiscal delegada ante Jueces del Circuito **desde el 25 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2020, inclusive**, en razón a la ocurrencia de la prescripción trienal.
 - a) 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 2020, se debe reliquidar, con inclusión del valor de la prima

⁷ “**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”

especial de servicios (30%) y el cien por ciento (100%) del salario básico, los aportes a pensión de la señora **SONIA STELLA JARAMILLO PINEDA**, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual está afiliado, sin perjuicio de lo consagrado en el Decreto 272 del 11 de marzo de 2021.

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

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

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

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



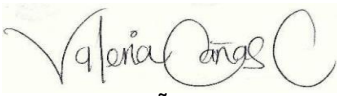
YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO
JUEZ

JUZGADO 403 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO

MANIZALES – CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado
No.073 DEL 02 DE OCTUBRE DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Veintinueve (29) de Septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	277 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-003- 2021-00102-00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Jorge Andrés Gaitán Castrillón
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

CUESTIÓN PREVIA

Estando el proceso a despacho para proferir sentencia vislumbra esta célula judicial que la excepción intitulada “INTEGRACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO” no fue debidamente resuelta en la etapa procesal correspondiente, así las cosas, y al tener el Despacho una postura clara y reiterada al respecto, se procederá con su decisión:

A.I 2409

INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO

El apoderado de la parte demandada alega la necesidad de vincular, en calidad de litisconsorte necesario, a la Nación representada por 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 las Resoluciones DESAJMAR21-190 del 14 de abril de 2021 y RH-3467 del 24 de marzo de 2022. En este orden de ideas, se tiene que el acto administrativo fue expedido por el Dirección Ejecutiva 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.

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 **NIEGA** 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.

A.I.2410

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtidas todas las etapas del proceso y al no advertirse causal de nulidad alguna que invalide la actuación, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se inaplique el Decreto 658 del 4 de marzo del 2008, 723 del 6 de marzo del 2009, 1388 del 26 de abril 2010, 1039 del 4 de abril del 2011, 0874 del 27 de abril del 2012, 1024 del 21 de mayo del 2013, 194 del 7 de febrero del 2014 y 1257 del 5 de junio del 2015 y subsiguientes, en lo que respecta a la prima especial de servicios.

De otro lado, deprecia se declare la nulidad de la Resolución DESAJMAR20-98 del 21 de febrero del 2020 y el acto ficto o presunto configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad frente al recurso de apelación interpuesto por la parte actora. En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, solicita el reconocimiento, liquidación y pago de la prima especial de servicios en cuantía del 30%, como adicional a la remuneración básica mensual, así mismo, se ordene la reliquidación de todas las prestaciones sociales devengadas por el demandante teniendo en cuenta la remuneración básica mensual, adicionando el 30% que corresponde a la prima especial de servicios desde que se desempeña como Juez de la Republica y hasta que ostente tal dignidad.

Finalmente, reclama la indexación de los saldos insolutos dejados de percibir, los intereses moratorios que se causen hasta que se haga efectivo el pago de conformidad con el inciso 3° del artículo 192 del CPACA y se conceden en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

1.2 HECHOS

Relata el demandante, que se ha desempeñado como servidor público de la Rama Judicial, ocupando el cargo de Juez Primero Promiscuo Municipal de Puerto Boyacá.

Refiere que en su condición de Juez ha devengado además de la asignación básica mensual, la prima especial de servicios y que por concepto de prestaciones sociales ha percibido la bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y bonificación por gestión judicial.

Arguye que de conformidad con el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, la prima especial de servicios asciende al 30% del salario básico percibido, empero, tal emolumento no ha sido cancelado de forma correcta y tampoco se ha tenido en cuenta como factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales

Menciona que mediante petición radicada el 29 de enero del 2020, solicitó a la

Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Caldas, el reconocimiento y pago de la prima de servicios conforme a lo dispuesto en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjuces del 29 de abril del 2017 radicada bajo el número 2007-00087, petición resuelta desfavorablemente a través de la resolución DESAJMAR20-98 del 21 de febrero del 2020, frente a este acto administrativo interpuso recurso de apelación el 28 de febrero del 2020, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso de segundo grado, dando paso a la configuración de un acto ficto o presunto.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

🚩 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 4, 9, 13, 25, 53, 93, 150, 228 y 230.

🚩 **DE ORDEN LEGAL:** Ley 4ª de 1992, Decreto 270 de 1978, 717 del 1978, 658 del 2008, 723 del 2009, 1388 del 2010, 1039 del 2011, 0874 del 2012, 1024 del 2013, 194 del 2014, 1257 del 2015 y artículos 12 y 21 de Código Sustantivo del Trabajo.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Refiere que en desarrollo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 el Gobierno Nacional expidió los decretos que año tras año han fijado el valor correspondiente a la prima de servicios, empero, el Consejo de Estado Sección Segunda – Sala de Conjuces en providencia del 29 de abril del 2014, radicado 11001-03-25-000-2007-00087-00 Magistrada Ponente María Carolina Rodríguez Ruiz, dispuso la nulidad de todos aquellos preceptos alusivos al valor de la prima especial de servicios, en atención a que de la asignación básica se calculaba el 30% del salario básico, el cual sería adicionado al 100% de la asignación básica mensual, para un total del 130%.

En lo que atañe al concepto de prima especial refiere que el Alto Tribunal ha establecido que la misma debe ser considerada como una retribución de carácter adicional, que implica un aumento en el ingreso laboral, sin importar si esta definida como salario, prestación o bonificación, es así, que la interpretación correcta del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, debe estar amalgamada al principio de progresividad y favorabilidad, el cual se materializa en el incremento del salario.

Advierte que los efectos de la prima especial de servicios introdujo variaciones en la base prestacional del demandante a partir de la promulgación de la Ley 4ª de 1992, la cual en el literal a) del artículo 2 dispuso *“en ningún caso se podrá desmejorar sus salarios y prestaciones sociales”*, al paso que en el precepto 14 estableció *“la creación de una prima sin carácter salarial no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico mensual”*, emolumento que según postulados del Consejo de Estado debe ser considerado como una adición al salario básico y no como una disminución del mismo, como hasta el momento lo ha aplicado la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Alude al concepto de derecho adquirido según lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-147 de 1997, el cual se consolida *“en situaciones jurídicas individuales, que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona”*, para manifestar que la entidad demandada ha vulnerado el carácter de derecho adquirido del demandante, al efectuar

erróneamente la liquidación de la prima especial.

Manifiesta que incluso 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, en el mismo sentido, insiste en que la constitución de 1991 sostiene el mismo concepto, por lo que esta noción amalgamada a la Ley marco sigue refiriendo un incremento, un plus, una adición al salario básico.

Seguidamente, expone que la entidad demandada ha vulnerado de manera sistemática la Constitución Política de Colombia y los postulados jurisprudenciales en relación con el imperativo del concepto de salario, dejando de lado la necesidad por mantener el poder adquisitivo, al respecto, acude a los preceptos del Decreto 717 de 1978 y de la Ley 270 de 1996 para manifestar que estos postulados acuden a un principio general alusivo a *“además de la asignación básica mensual fijada por la ley para cada empleo, constituye factores de salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el funcionario o empleado como retribución de sus servicios”*.

Aduce que los decretos cuya inaplicación solicita, desconocen la sentencia proferida por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, pues allí no se autoriza al Gobierno Nacional quitarle al trabajador un porcentaje de su salario, sino, se le ordena establecer una prima sin carácter salarial adicional al salario, es decir, un sobresueldo.

Acude a múltiples apartados constitucionales, legales y jurisprudenciales para concluir que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados, al desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los empleados, con la errónea interpretación y la indebida aplicación de la Ley 4ª de 1992.

Sobre los efectos de la declaratoria de nulidad de los decretos demandados, refiere que serán los mismos señalados en la sentencia del 2 de abril del 2009 del Consejo de Estado, en el sentido de que **i)** los efectos del fallo son *ex tunc*, lo que quiere decir que sus efectos son desde el momento en que el acto tuvo origen, retrotrayendo la situación jurídica al estado anterior, y **ii)** la prohibición de revivir o aplicar las normas declaradas nulas en lo contencioso administrativo, mientras subsistan las razones de orden constitucional fundamento de la decisión.

Por último, relata que la entidad demandada ha vulnerado sistemáticamente los artículos 2, 4, 9,13, 25, 53, 93, 228 y 230 de la Constitución Política, ello, amalgamado al protocolo de San Salvador artículos 4 y 7 los cuales versan sobre la prohibición de la regresividad de los derechos reconocidos o vigentes en virtud de cualquier fuente formal del derecho, así como, el derecho al trabajo el cual refiere que toda persona debe gozar de este derecho en condiciones dignas, justas, equitativas y satisfactorias, un salario equitativo y en proporción al trabajo desarrollado sin ninguna distinción.

1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que, luego de referirse frente a los hechos y oponerse a todas las pretensiones, cita el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en la cual se establece que la

prima especial no tiene carácter salarial, seguidamente, acude a providencia del 2 de septiembre del 2019, dentro del expediente radicado No. 2016-00041-02 en la cual el Consejo de Estado en sentencia de unificación dispuso que la administración equivocadamente tuvo el 30% del salario como la prima especial sin carácter salarial y por tanto liquidó las prestaciones sociales y demás emolumentos laborales sobre el 70% de la remuneración, al paso que, fijó diferentes reglas jurisprudenciales a efectos de la liquidación de la prima especial, motivo por el cual sostiene que los Jueces de la República tienen derecho al reconocimiento y pago de **i)** las diferencias causadas por concepto de reliquidación de prestaciones sociales y laborales con la base en el 100% del salario básico mensual y **ii)** el 30% adicional, calculando sobre el 100% del salario básico, por concepto de prima especial del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, sin carácter salarial.

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

2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto del 10 de octubre del 2022, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del término de traslado de la demanda, la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda con medios exceptivos, de los cuales se corrió traslado a partir del 3 de marzo del 2023. Con proveído del 7 de julio del 2023 el Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, creado igualmente por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PCSJA23-12034 del 17/01/2023, prescindió de la celebración de la audiencia inicial, resolvió excepciones previas, fijó el litigio y decretó pruebas. Una vez allegadas las pruebas requeridas, fueron incorporadas al proceso mediante auto del 11 de agosto del 2023, en el cual también se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al Agente del Ministerio Público para rendir concepto.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Acude a idénticos argumentos expuestos en el concepto de violación del libelo genitor.

PARTE DEMANDADA: Refiere que, de conformidad con el artículo 150, numeral 19, literales E y F de la Constitución Política, el Congreso de la República es el encargado de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que en ejercicio de dicha facultad, el legislativo profirió el 18 de mayo de 1992 la Ley 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.

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

expresamente facultado para expedir los decretos salariales bajo este parámetro.

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

Insiste en que la prima especial de servicios es un incremento del salario básico y solo constituye factor salarial para efectos de la liquidación de pensión de vejez, invalidez total o parcial, por tanto, no constituye una prestación social. Por último, depreca se declare la prescripción trienal de los derechos que se lleguen a reconocer.

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

3. CONSIDERACIONES

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

- ✚ ¿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?

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, 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:

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 virtud de la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, que esta Sala de Conjuces 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.

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

² Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Conjuetz 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 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 añadirla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10.000.000:

Sobre el salario

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario sin prima: \$7.000.000 Total a pagar al servidor: \$10.000.000	Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario más prima: \$13.000.000 Total a pagar al servidor: \$13.000.000

El cuadro que antecede, refiere el impacto en el ingreso mensual que pueden tener las dos interpretaciones efectuadas por las entidades encargadas de dar aplicación a los decretos alusivos a la prima especial del 30% creada mediante el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, tal distinción fue realizada en la sentencia del 29 de abril de 2014 de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

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

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.

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.

- 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

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.

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”** contenido 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.

- 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 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.

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

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 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."⁷ (Resaltado del Juzgado)

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

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

- (i) **La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad**, toda vez que "de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompasarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado;
- (ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o
- (iii) En virtud, **de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental**. En otras palabras, "puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales".
- (iv) En todo caso, vale la pena aclarar que **el alcance de 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."⁸ (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

⁷ Sentencia SU132/13

⁸ Sentencia T-681/16

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.”⁹

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

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

Para el efecto, de lo estudiado se desprende, que de conformidad con lo normado por el artículo 14 de la Ley 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 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 4º de los Decretos 658 del 4 de marzo del 2008, 723 del 6 de marzo del 2009, 1388 del 26 de abril 2010, 1039 del 4 de abril del 2011, 874 del 27 de abril del 2012, 1024 del 21 de mayo del 2013, 194 del 7 de febrero del 2014 y subsiguientes 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.

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

3.1.2CASO 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

⁹ Sentencia T-1015/05

conjunto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 176 ibidem; se pudo establecer que:

- A través de apoderado judicial, el señor **JORGE ANDRES GAITAN CASTRILLON** presentó reclamación administrativa el 29 de enero del 2020 /Archivo PDF 02 Págs. 27-31 y Archivo PDF 14 Págs. 11-15/, tal petición fue resuelta a través de la Resolución **DESAJMAR20-98 del 21 de febrero del 2020** /Archivo PDF 02 Págs. 32-34 y Archivo PDF 14 Págs. 16-18/, mediante la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial Seccional Caldas negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales.
- Frente a esta decisión el apoderado formuló recurso de apelación el 28 de febrero del 2020 /Archivo PDF 02 Págs. 35-37/ el cual fue concedido mediante la Resolución DESAJMAR20-182 del 11 de marzo del 2020 /Archivo PDF 02 Págs. 38-39 y Archivo PDF 14 Págs. 19-20/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso de segundo grado, dando paso a la configuración de un acto ficto o presunto.

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

- I. Constancia del 30 de junio del 2020 y Constancia No. 0987-2023 del 12 de julio del 2023, en las que se indica que el señor **JORGE ANDRES GAITAN CASTRILLON** identificado con cédula de ciudadanía **No. 1.053.766.449**, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial como Juez de la Republica desde el 18 de octubre del 2016 a la fecha, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado. /Archivo PDF 10 Págs. 23 y Archivo PDF 19/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el demandante se ha desempeñado como Juez de la República desde el 18 de octubre del 2016, a la fecha de presentación de la demanda tal y como lo señala la certificación laboral precitada, periodo dentro del cual ha devengado 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 remuneración 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 del aquí demandante, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; respecto de las prestaciones sociales lo será únicamente sobre el 100% del salario básico percibido, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta que la parte pasiva propuso como excepciones las denominadas (I) IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL DE RECONOCER LOS DERECHOS RECLAMADOS POR EL ACTOR AL ENCONTRARSE EN SERVICIO

ACTIVO Y (II) LA INNOMINADA, al no encontrarse probada de oficio ninguna excepción que ataque las pretensiones propuestas y estar claro que la parte actora tiene derecho a la reliquidación y pago adicional de la prima especial en el porcentaje previsto con base en la totalidad del salario devengado, así como las prestaciones sociales sobre el 100% del salario percibido, especificando 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, se accederá a las pretensiones formuladas.

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 **DESAJMAR20-98 del 21 de febrero del 2020** y del **acto ficto o presunto** configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación interpuesto el 28 de febrero del 2020 por la parte actora, actos mediante los cuales se negó al actor la solicitud de reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin factor salarial como un concepto adicional al 100% de la asignación básica que devengó la parte actora laborando como Juez de la República y el consecuente reajuste y pago de sus conceptos prestacionales.

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

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

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, establecen¹⁰: (i) que el término de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del

¹⁰ 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.

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 causadicha 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 señor **JORGE ANDRES GAITAN CASTRILLON** labora como Juez de la República al servicio de la Rama Judicial desde del **18 de octubre del 2016** a la fecha y acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la prima especial ante la entidad accionada el día **29 de enero del 2020**, por tanto, se le reconocerá el pago de la prima especial y la reliquidación de las prestaciones sociales, a partir del **29 de enero del 2017**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la prima especial, pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

4.LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

En donde R es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva

obligación, esto es, a partir del **18 de octubre del 2016**, momento en el cual debió empezar a devengar la prima especial de servicios adicional al salario básico mensual por fungir 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.

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 Proceso¹¹, **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: “... *tendrán derecho a percibir...una prima especial, sin carácter salarial, equivalente al treinta por ciento (30%) del salario básico.*” contenida en los Decreto 658 del 4 de marzo del 2008, 723 del 6 de marzo del 2009, 1388 del 26 de abril del 2010, 1039 del 4 de abril del 2011, 0874 del 27 de abril del 2012, 1024 del 21 de mayo del 2013, 194 del 7 de febrero del 2014, así como, los demás que de forma posterior la reproduzcan por vulnerar los principios establecidos en el artículo 53 de la Carta Superior y conllevar una abierta desmejora económica de las condiciones laborales protegidas por el Ordenamiento Superior y los Convenios y Tratados Internacionales que hacen parte del bloque de Constitucionalidad.

SEGUNDO: DECLARESE LA NULIDAD de las **DESAJMAR20-98 del 21 de febrero del 2020 y el acto ficto o presunto** configurado a partir del silencio administrativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación interpuesto el 28 de febrero del 2020 por la parte actora, actos expedidos por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial; mediante los cuales se negó el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional al 100% de la remuneración básica mensual devengada por el demandante y la consecuente reliquidación de sus prestaciones sociales, de acuerdo con lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas (I)

¹¹ “**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”

IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL DE RECONOCER LOS DERECHOS RECLAMADOS POR EL ACTOR AL ENCONTRARSE EN SERVICIO ACTIVO Y (II) LA INNOMINADA propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: DECLARAR PROBADA la excepción denominada “PRESCRIPCIÓN” formulada por la entidad demandada, con base en los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

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

- I. Reconocer y pagar al señor **JORGE ANDRES GAITAN CASTRILLON** identificado con cédula de ciudadanía **No. 1.053.766.449** quien ha laborado al servicio de la Rama Judicial como 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 devengó, a partir del **29 de enero del 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2020**, 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) al señor **JORGE ANDRES GAITAN CASTRILLON** identificado con cédula de ciudadanía **No. 1.053.766.449**, 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 **29 de enero del 2017 hasta el 31 de diciembre de 2020**, durante los periodos de tiempo en los cuales desempeñe el cargo de Juez de la República.
- 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 el señor **JORGE ANDRES GAITAN CASTRILLON** ha percibido la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual este afiliada, sin perjuicio de lo consagrado en el Decreto 272 del 11 de marzo de 2021.

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

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

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

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.073 DEL 02 DE OCTUBRE DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

Sentencia No.	288 - 2023
Radicado	17-001-33-33-003- 2021-00254 -00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Armando Castrillo Grajales
Demandado	Nación – Fiscalía General de la Nación

A.I. 2421

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

Pretende el demandante que se inaplique los artículos 6 y 7 del Decreto 658 de 2008, artículo 4 del Decreto 722 del 2009, artículo 8 del Decreto 1388 de 2010, artículo 8 del Decreto 1039 de 2011, artículo 8 del Decreto 0874 de 2012, artículo 8 del Decreto 1024 de 2013 y el artículo 8 del Decreto 194 de 2014 por cuanto establecieron anualmente una prima especial no salarial que sirvió de base para descontarla de su remuneración mensual.

En razón a lo anterior, solicita se declare la nulidad del acto ficto o presunto configurado por la no contestación a la petición radicada ante la demandada el 25 de enero de 2021, y en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se le condene a reintegrarle y pagarle el mayor valor surgido de la diferencia entre el valor a liquidar y el valor pagado a título de salario, así

como de la reliquidación de sus demás emolumentos prestacionales teniendo como base la totalidad de su remuneración básica mensual desde el momento de su vinculación y durante todo el tiempo en que labore al servicio de la entidad demandada como Fiscal de la República.

Finalmente, deprecia el pago de la indexación monetaria de las sumas reconocidas según el IPC, el pago de la sentencia de conformidad a las normas del CPACA; que se incluya en su nómina la “prima especial” como un valor adicional a la asignación básica con efectos directos y consustanciales sobre sus prestaciones sociales y demás acreencias laborales y se condene en costas y perjuicios a la demandada.

1.2. HECHOS

El demandante sostiene tener una relación legal y reglamentaria con la Fiscalía General de la Nación desde el 02 de septiembre de 2017, ostentando el cargo de Fiscal Delegado ante los Jueces del Circuito; que desde el año 2010 hasta el 2015, el Gobierno Nacional expidió decretos mediante los cuales fijó los salarios y prestaciones sociales de los servidores de la entidad.

Agrega que, durante el tiempo de vinculación devenga además del salario una prima especial de servicios que se le cancela mensualmente, y que, la Ley 4ª de 1992 consagró en su artículo 14 una prima para los Jueces y Fiscales de la República no inferior al 30% de su salario básico.

Pone de presente que el Consejo de Estado en sentencia del 29 de abril de 2014, declaró la nulidad de los artículos de varios decretos expedidos por el Gobierno Nacional que consagraron la prima especial por considerar que no ofrecieron claridad y por ello fueron interpretados erróneamente al entender que el 30% del salario era la prima misma. Por tal razón, infiere que las prestaciones que se le cancelaron se encuentran mal liquidadas al tener como soporte un salario disminuido en el 30%.

Frente a la reclamación administrativa, aduce que, el 25 de enero de 2021 solicitó a la entidad la reliquidación de todas sus prestaciones y factores salariales incluyendo el 30% de prima especial, no obstante, la entidad no ha resuelto la petición, configurándose el silencio administrativo negativo.

1.3. NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas son:

🚩 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Preámbulo, artículos 2, 13, 25, 48, 53, 150, 215.9 y 256.7 de la Constitución Política de Colombia.

🚩 **DE ORDEN LEGAL Y REGLAMENTARIO:** Artículos 2 de la Ley 14 de la Ley 4ª de 1992, artículo 152.7 de la Ley 270 de 1996, artículo 127 del CST, artículos 24, 32 y 35 del Decreto Ley 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, Decreto 1045 de 1978, artículo 6 y 7 del Decreto 658 de 2008, artículo 4 del Decreto 722 de 2009, artículo 8 del Decreto 1388 de 2010, artículo 8 del Decreto 1039 de 2011, artículo 8 del Decreto 0874 de 2012, artículo 8 del Decreto 1024 de 2013 y artículo 8 del Decreto 194 de 2014.

🚩 **DE ORDEN SUPRALEGAL:** Convenios No. 87, 95, 98, 100, 111 de la OIT.

1.4. CONCEPTO DE VIOLACION

Expone el actor que la Ley 4ª de 1992 otorga al Gobierno facultades para establecer el sistema salarial de los empleados el cual debe aumentar anualmente, sin embargo, ha interpretado faliblemente la norma dividiendo el salario en dos (70% salario y 30% prima) en vez de fijar la prima como un valor adicional, lo que implica además que, el 30% del salario no sea tenido en cuenta al momento de liquidar las prestaciones sociales.

Considera, entonces claro que, el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador al expedir los decretos reglamentarios, toda vez que, se le prohibió desmejorar los salarios y prestaciones sociales; razón suficiente para determinar que son contrarios a la Constitución y la Ley, como lo estableció el Consejo de Estado en la sentencia mencionada; por lo que, tiene derecho a que se liquide y pague las prestaciones sociales y créditos laborales por concepto de cesantías, intereses a las cesantías, prima de navidad, de vacaciones, de servicios, bonificación por servicios, compensación e indemnización, así como el pago de todas las prestaciones sobre el 100% del salario y no sobre el 70% como se ha hecho por la demandada.

Afirma que por mandato constitucional (inciso 9 del artículo 215) está prohibido el desmedro de los derechos sociales de los trabajadores y de conformidad con el artículo 53 ibidem “los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”, siendo la Ley 74 de 1968 mediante la cual se adoptó el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales clara en establecer la obligación de garantizar un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor.

1.5. CONTESTACION DE LA DEMANDA

La entidad vinculada por pasiva contesta la demanda haciendo un pronunciamiento individual de los hechos en el que reconoce los extremos laborales planteados en la demanda, se atiene a lo probado y señala haber cancelado las prestaciones sociales al demandante de conformidad con la normatividad vigente.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones por haber actuado en cumplimiento de lo ordenado en los decretos salariales y prestacionales que ha expedido el Gobierno Nacional y a la sentencia de unificación SUJ-023-CE-S2-2020 del 15 de diciembre de 2020, proponiendo por tal motivo, la excepción de PRESCRIPCIÓN, al haberse presentado la solicitud de reconocimiento y pago el 25 de enero de 2021, estando entonces, prescritas las diferencias anteriores al 25 de enero de 2018.

Propone además como medios exceptivos: “CARENCIA DE OBJETO”, “INAPLICABILIDAD COMO FACTOR SALARIAL DIFERENTE AL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN” E “IMPROCEDENTE DE EXTRALIMITAR EL LIMITE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 4ª DE 1992, considerando que desde el año 2003 los salarios y prestaciones sociales se han liquidado con base en el 100% del salario, toda vez que, desde el año 2003 el Gobierno Nacional no reguló este emolumento en los Decretos que fijan anualmente el régimen salarial de la Fiscalía, por lo que, reconocerlo la reliquidación de

las prestaciones sociales sería un doble reconocimiento en detrimento de los principios de la función y el erario público.

Del mismo modo, aduce no ser posible ningún reconocimiento desde el 1° de enero de 2021, dado que, el Decreto 272 de 2021 estableció la prima especial como adicional a la asignación básica y existe claridad en que la prima especial solo constituye factor salarial para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Armenia, con providencia del 16 de noviembre de 2021 admitió la demanda, siendo oportunamente contestada por la entidad demandada; de las excepciones formuladas se dio traslado el 19 de mayo de 2022, sin pronunciamiento de la parte activa; posteriormente, mediante auto de 18 de julio de 2022, se da aplicación a la sentencia anticipada, se fija el litigio, se decreta pruebas y se corre traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público para que presenten los alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

2.1. ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Se ratifica en los hechos y pretensiones de la demanda y resuelve los cuestionamientos que hacen parte del problema jurídico planteado en la fijación del litigio, indicando que, el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial tiene carácter salarial, y, por ende, debe ser tenida en cuenta para la liquidación de sus prestaciones sociales y derechos laborales.

Afirma que con la interpretación realizada por la entidad se ha menoscabado los derechos adquiridos de sus funcionarios por la consecuente desmejora de sus ingresos laborales, en tanto, a quienes no los cobija la prima especial se les continúa pagando en su integridad el salario y prestaciones sociales sin ninguna reducción. Así, al aplicar cada año una deducción del 30% sobre su remuneración mensual se liquidaron sus prestaciones sociales sobre una remuneración mensual de 70%.

Alega que el término de prescripción de los derechos laborales reclamados se logró interrumpir por encontrarse activo en su cargo, por lo que, la excepción propuesta no está llamada a prosperar.

PARTE DEMANDADA: Reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y recalca que el cargo que desempeña el demandante se encuentra enlistado en el Decreto 1251 de 2009, por lo tanto, tiene un límite en su remuneración anual y las pretensiones no están llamadas a prosperar; además, es claro que, ha dado aplicación a la normatividad vigente en material salarial y prestacional en el caso concreto del actor.

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

3. CONSIDERACIONES

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

Establecer la legalidad del acto ficto configurado por la no contestación a la petición radicada el 25 de enero de 2021 por medio de la cual se negó el reintegro y pago de la reliquidación a título de salario, bonificación por servicio, prima de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos, así como, si hay lugar a la inaplicación de los Decretos 658 de 2008, 722 de 2009, 1388 de 2010, 1039 de 2011, 0874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014.

Para absolverlo se 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 tanto del problema jurídico principal y de los siguientes problemas jurídicos asociados:

- ✚ ¿Tiene derecho la parte actora al reconocimiento de la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo?

De ser así:

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

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

3.1. ARGUMENTO CENTRAL

3.1.- 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; **propriadamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición***

a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación; de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un 'plus' para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.

Lo anterior, amerita reflexionar en torno a si asiste razón a la tesis que considera que el concepto de prima dentro de los componentes que integran la remuneración de los servidores públicos, puede válidamente tener significado contradictorio, es decir, negativo a lo analizado o por lo menos, ambiguo para representar al mismo tiempo un agregado en la remuneración y contemporáneamente una merma de efecto adverso en el valor de la misma. Prima facie, es dable afirmar que una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 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”.*

Adicionalmente, en 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, que 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/

De manera posterior, la Sala de Conjueces del Consejo de Estado, **unificó** criterios en la sentencia -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019², estableciendo las siguientes reglas de unificación jurisprudencial en materia de prima especial de servicios:

1. **La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de esta.** En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por

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

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sala plena de Conjueces. Sentencia del 2 de septiembre de 2019. Exp. 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18). Sentencia de Unificación SUJ-CE-S2- 2019. M.P. Carmen Anaya de Castellanos

concepto de la prima resulten a su favor. La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.

2. Todos los beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros **tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.**
3. Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) **tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.**

Continuando con este orden de intelección, nuevamente la sala plena de los conjueces de la sección segunda del Consejo de Estado consientes de la necesidad de generar un precedente judicial sobre prima especial que se aplicara a las relaciones jurídicas entabladas al interior de la Fiscalía General de la Nación por la existencia de elementos diferenciales con los jueces, consolidaron criterio en la **Sentencia de Unificación SUJ-023-CE-S2-2020 proferida el 15 de diciembre de 2020** con ponencia del Consejero Jorge Iván Rincón Córdoba, de la que se destaca la fijación de las siguientes reglas en el caso de los empleados de la Fiscalía General de la Nación que se acogieron al régimen salarial previsto en el Decreto 053 de 1993 o que se vincularon con posterioridad:

1. **La prima especial de servicios es un incremento del salario** básico y/o asignación mensual de los servidores públicos beneficiarios de ésta. En consecuencia, **los beneficiarios tienen derecho al reconocimiento y pago de las diferencias** que por concepto de la prima resulten a su favor.
2. A partir de la entrada en vigor de la Ley 476 de 1998, los empleados mencionados, tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que se supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo a su cargo.
3. **Tienen derecho desde 1998 a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario** básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.

Lo anterior responde totalmente a lo consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, que 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”.

En palabras de la sentencia precitada, refiriéndose específicamente a la falta de expedición de decretos reglamentarios después del 2002:

“... 3. Ante la existencia de un imperativo legal y el reconocimiento de un derecho por vía reglamentaria que posteriormente es suprimido, **el operador debe aplicar el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales**, en este caso concreto, aquellos derivados de una relación de derecho administrativo laboral.

... debe recordarse que, de acuerdo con el principio de progresividad “...una vez alcanzado un determinado nivel de protección de un derecho social, existe prima facie la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso.” (Negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, fuerza concluir que, la prima especial de servicios debe cancelarse a los empleados beneficiarios como una adición a su salario básico o remuneración mensual, sin que ello le otorgue el carácter de salarial, por lo que, las prestaciones sociales deben cancelarse con fundamento en el 100% del salario básico devengado, sin descuento alguno por concepto de prima.

3.2.- 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 el demandante, 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 15 de diciembre de 2020, 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.

Para el efecto, el reconocimiento del derecho a una prima especial comenzó a tener efectos desde el 1º de enero de 1993, momento a partir del cual el Gobierno Nacional comienza a regular mediante decreto reglamentario el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la entidad demandada, así en palabras textuales de la mencionada sentencia:

*“Así, el decreto 53 de 1993 en su artículo 2º replicó la posibilidad de elegir, de tal forma que **se presentan tres situaciones diferenciables**:*

*1. Los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación **no acogidos** según lo dispuesto por el Decreto 2699 de 1991, los cuales podían decidir no optar por el régimen establecido en el Decreto 53 de 1993 y, por lo tanto, continuar con el régimen salarial vigente que provenía de las entidades en las que se encontraban vinculados antes de su incorporación en la planta de personal de la entidad.*

2. Los servidores públicos que se encontraban en la anterior situación o que se regían por el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991 y que

decidieron acogerse al nuevo régimen salarial y prestacional establecido en el decreto 53 de 1993 para la Fiscalía General de la Nación.

3. Los servidores públicos que se **vincularon de manera posterior al 28 de febrero de 1993** a la Fiscalía General de la Nación, lo cuales quedan sometidos al régimen salarial y prestacional previsto en el Decreto 53 de 1993.

Con estos tres escenarios, el Decreto 53 de 1993 reguló la prima especial en su artículo 6, reconociéndola a favor del Jefe de Unidad de Fiscalía ante Tribunal Nacional; Jefe de Unidad de Fiscalía ante Tribunal de Distrito; Fiscal ante Tribunal Nacional; Jefe Unidad Regional de Fiscalía; Fiscal ante Tribunal de Distrito; Fiscal Regional; Jefe Unidad Seccional de la Fiscalía; Fiscal Seccional; Secretario General; Directores Nacionales; Directores Regionales; Directores Seccionales; Jefe de Oficina; y Jefes de División. El texto de la disposición normativa fue claro en establecer que el 30% del salario básico mensual de estos dependientes laborales se consideraba prima especial de servicios sin carácter salarial.”

Se destaca que además de hacerse esta precisión, ésta sentencia de unificación aclaró que el concepto de prima significa invariablemente **un agregado en el ingreso de los servidores públicos** de la entidad accionada, con la constante de **representar un incremento en los ingresos** derivados de la relación laboral, por lo que, declaró la nulidad del acto administrativo acusado y ordeno a título de restablecimiento del derecho la consignación de la prima especial correspondiente al 30% del salario y/o asignación básica debidamente indexado.

Esto resulta de vital importancia en el *sub lite*, en tanto, existe absoluta claridad en el error que se ha cometido por la entidad demandada, al considerar que el 30% establecido como prima especial hace parte del salario y no es un adicional, lo que, por ende, en algún tiempo 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 del demandante teniendo el 30% del salario como prima especial, lo que afectó no solo el salario devengado, siendo menester, la reliquidación de la prima especial como emolumento adicional.

3.3.- PRESCRIPCIÓN TRIENAL

En la pluricitada sentencia de unificación que corresponde al despacho observar en su totalidad como garantía de la uniformidad en la aplicación del derecho y la realización de una justicia material con exactitud, confianza y credibilidad, se advierte la necesidad de verificar la prescripción de los derechos laborales reclamados, dado su carácter transitorio, exponiendo:

“Por contera, **respecto de la prima especial**, aún cuando se genera dentro de la relación laboral, cabe señalar una diferenciación que se desprende de lo hasta ahora desarrollado: **el reconocimiento del derecho puede pedirse en cualquier tiempo, cosa distinta es el efecto económico de este derecho, es decir, el valor mensual del mismo, que si está sometido al término de prescripción trienal. Si**

se observa, no puede argumentarse que por estar vigente la relación laboral con la Fiscalía y ser ésta de tracto sucesivo, debe entenderse que se trata de derechos crediticios que no encuentran límite temporal en su posibilidad de reclamación.”

Es claro entonces, que en observancia de la norma debe analizarse el espacio temporal ocurrido entre la fecha de la presentación de la reclamación administrativa y la ocurrencia de los derechos reclamados, para posteriormente, reconocerse los valores correspondientes a los tres años anteriores a la reclamación.

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:
 - a) La parte actora presentó reclamación administrativa el **25 de enero de 2021**. /Fls. 45 y 27-41, Archivo: 02PoderDemandaAnexos.pdf/
 - b) La Entidad no dio respuesta a la solicitud configurándose un acto ficto o presunto negativo.
- Obran así mismo, las siguientes pruebas documentales de los antecedentes laborales del actor:
 - Resolución No. 2941 del 30 de diciembre de 2003 por medio del cual se nombra al señor ARMANDO CASTRILLON GRAJALES, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.265.960, como Fiscal Delegado ante Jueces Municipales y Promiscuos con su respectiva acta de posesión. /fls. 1-2 archivo: AnexosArmandoCastrillon/
 - Resolución No. 0222 del 22 de enero de 2008 por medio de la cual se le nombra como Fiscal Delegado ante Jueces del Circuito con su respectiva acta de posesión, además de actos administrativos de encargos y posesiones. /fl. 3-8 archivo: AnexosArmandoCastrillon/
 - Certificados Kardex -Devengados y Deducidos del señor ARMANDO CASTRILLON GRAJALES desde el año 2004 hasta el año 2022, donde consta que ha percibido la prima especial de servicios. /fl. 9-29 archivo: AnexosArmandoCastrillon/
 - Liquidación de Cesantías anualizadas desde el año 2004 hasta el 2020. /fls. 30-42 y 53 archivo: AnexosArmandoCastrillon/
 - Constancia de servicios prestados suscrita por el Profesional de Gestión de Talento Humano, el 09 de febrero de 2022, donde consta que el señor ARMANDO CASTRILLON GRAJALES se encuentra vinculado a la Fiscalía desde el 02 de diciembre de 1996. /fl. 51-52 archivo: AnexosArmandoCastrillon/
 - Hoja de vida del Sistema de Información General de la Fiscalía, en la que consta la información académica del actor, los cargos desempeñados y su información salarial. /archivo: H.V. SIAF CC/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el demandante se ha desempeñado como empleado de la Fiscalía General de la Nación

ocupando el cargo de Fiscal Delegado ante Jueces Municipales y Promiscuos, así como ante Jueces del Circuito y que se ha tenido el 100% de su salario en la liquidación de sus prestaciones sociales, sin embargo, no se le ha reconocido la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, como un valor adicional a su salario o sobresueldo.

En este orden de ideas, considerándose la errónea interpretación que sobre la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 hace la demandada y que la misma es un derecho reconocido legalmente, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado, con el fin de que la misma sea cancelada al demandante como un valor adicional a su salario.

Frente a las excepciones propuestas por el extremo pasivo de la litis denominadas: “CARENCIA DE OBJETO”, “INAPLICABILIDAD COMO FACTOR SALARIAL DIFERENTE AL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN” E “IMPROCEDENTE DE EXTRALIMITAR EL LIMITE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 4ª DE 1992, se despacharán desfavorablemente, en tanto, eso no son razón suficiente para vulnerar los derechos legalmente reconocidos del actor, en tanto, el ordenamiento constitucional le ha brindado herramientas que le permitan el respeto y garantía de los derechos laborales de sus vinculados.

4.1. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, está claro que al demandante no se le descontó de su salario y/o asignación básica el 30%, por lo que, el 100% de lo que recibió lo hizo sin que se le diera a este porcentaje el carácter de prima especial, habiendo sido la liquidación de sus prestaciones sociales realizada sobre el 100% de su asignación básica.

No obstante, desde el momento de su vinculación no se le ha reconocido la prima especial, es decir, no se le ha pagado como sobre sueldo el 30% de la asignación básica o salario, por lo tanto, el restablecimiento del derecho se traducirá sólo en el pago del 30% que el demandante no recibió a título de prima especial, no comprendiendo una reliquidación de las prestaciones canceladas por no presentarse el indebido descuento del 30% de su salario.

En este sentido, y por considerarse el silencio asumido por la entidad como un acto administrativo ficto o presunto negativo, será del caso declarar su nulidad al negarle al actor el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin carácter salarial como un concepto adicional al 100% de su asignación básica.

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

De la misma forma, la mencionada prima especial deberá considerarse como factor salarial para efectos del ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones, y 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.

5. PRESCRIPCIÓN.

El Código de Procedimiento laboral, en su artículo 151³, dispone:

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

La Sentencia de Unificación –SUJ-023-CE-S2-2020 de 20 de diciembre de 2020, Sección 2º-Sala de Conjueces, C.P. Jorge Iván Rincón Córdoba, fija esta regla frente al fenómeno de la prescripción:

“5. Para la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, nunca más atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969.” (Negrilla del Juzgado)

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el que se presentó reclamo y contar 3 años hacia atrás, para reconocer como debido solo este lapso temporal, en el caso *sub examine* se encuentra probado que ARMANDO CASTRILLON GRAJALES interrumpió el fenómeno de la prescripción trienal sólo hasta el **25 de enero de 2021**, pese a que ha laborado como FISCAL al servicio de la demandada desde el 30 de diciembre de 2003, por lo cual, solo se reconocerá lo dejado de percibir desde el **25 de enero de 2018**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la prima especial, pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

5. INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la parte demandante desde

³ Debe rememorarse que en otra sentencia de unificación, el Consejo de Estado señaló que debe aplicarse el término de prescripción trienal en virtud del artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, por cuanto *“tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990”*. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE- SUJ004 del 25 de agosto de 2016, M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO).

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 entidad demandada de emitir una nueva resolución en la que liquide los reajustes y los descuentos de Ley, y, demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto, así como cumplir la sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

4. COSTAS

En virtud de lo consagrado en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del 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: DECLARESE LA NULIDAD del **acto ficto o presunto** configurado a partir del silencio administrativo negativo asumido por la entidad demandada frente a la reclamación administrativa formulada el 25 de enero del 2021 por la parte actora, mediante el cual negó al actor la solicitud de reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin factor salarial como un concepto adicional al 100% de su asignación básica, de conformidad con lo argumentado en esta providencia.

SEGUNDO. DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas “CARENCIA DE OBJETO”, “INAPLICABILIDAD COMO FACTOR SALARIAL DIFERENTE AL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN” E “IMPROCEDENTE DE EXTRALIMITAR EL LIMITE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 4ª DE 1992 CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, propuesta por la entidad accionada de acuerdo a lo señalado en los considerandos.

TERCERO. DECLARAR PROBADA la excepción denominada PRESCRIPCIÓN también propuesta por la entidad accionada, conforme los argumentos de esta providencia.

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”

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **SE ORDENA** a la NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, proceda:

- a) A reconocer y pagar al señor **ARMANDO CASTRILLON GRAJALES**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.265.960 expedida en Manizales, 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 ha devengado como Fiscal Delegado **desde el 25 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2020, inclusive**, en razón a la ocurrencia de la prescripción trienal.
- b) 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 2020, 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 del señor **ARMANDO CASTRILLON GRAJALES**, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual está afiliado, sin perjuicio de lo consagrado en el Decreto 272 del 11 de marzo de 2021.

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

SEXTO. NIEGUENSE las demás pretensiones de la demanda.

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

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

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. **0073 DEL 02 DE OCTUBRE 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**

veintinueve (29) de Septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	278 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-756- 2015-00291 -00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Paulo Andrés Valencia Tamayo
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A.I.2411

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtidas todas las etapas del proceso y al no advertirse causal de nulidad alguna que invalide la actuación, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se declare la nulidad de las Resoluciones DESAJMZR15-548 del 17 de abril del 2015, DESAJMZR15-627 del 7 de mayo del 2015 y Resolución No. 4138 del 7 de junio del 2016 expedidas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial mediante las cuales se negó la reliquidación de todas las prestaciones y factores salariales incluyendo el 30% de la denominada prima especial de servicios, a la cual tiene derecho el demandante.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, deprecia se liquide en debida forma la prima especial de servicios consagrada en el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, contabilizándose como factor salarial el 30% del ingreso básico mensual el cual debe adicionarse al salario básico y no deducirse, a fin de que, la liquidación de las prestaciones sociales se efectúe sobre el 100% de la remuneración mensual y no sobre el 70%. En este mismo sentido, solicita el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre las sumas que le fueron canceladas y las que legalmente corresponden.

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

1.2 HECHOS

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

Indica que, las diferencias que se reclaman provienen de una equivocada interpretación del artículo 2° y 14 de la Ley 4ª de 1992, que vulnera sus derechos laborales a percibir una remuneración acorde con los lineamientos legales en la forma como lo ha dispuesto la Constitución Nacional y la Ley, en relación con los criterios para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en igualdad de condiciones para todos aquellos que enlista el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Asegura que, se le está vulnerando su derecho a la igualdad, así como también se le están desconociendo principios tales como la progresividad y la favorabilidad, contemplados en tratados internacionales.

Finalmente, expone que, la Sección Segunda del Consejo de Estado, ratificó su propia jurisprudencia respecto del concepto de prima, indicando que ésta entraña "...un plus para añadir el valor del ingreso laboral del servidor"; y que, el Gobierno Nacional interpretó de manera equivocada el contenido de los artículo 2 y 14 de la Ley 4ª de 1992, pues "en realidad despojó de efectos salariales a dicho porcentaje con lo que disminuyó el monto de las prestaciones sociales"; especificando que dicho criterio se ha ratificado en los expedientes 25000232500020050515901 y 000232500020050113401, así mismo en la sentencia del 29 de abril del 2014, proferida también por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de manera contundente determinó que "la prima de servicios no puede ser inferior al 30% del salario básico mensual" decretando la nulidad de varios artículos contenidos en los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional en materia salarial y prestacional.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

🚩 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 13, 25, 48, 53, 150, 215.9 y 256.7.

🚩 **DE ORDEN LEGAL:** artículos 2 literal a y 14 de la Ley 4 de 1992; 152 numeral 7 de la Ley 270 de 1996; 24, 32 y 35 del Decreto Ley 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 32 del Decreto Ley 1045 de 1978, C.S del Trabajo: artículo 127, Artículos 6 y 7 del Decreto 658 de 2008; Artículo 4 del Decreto 722 de 2009; Artículo 8 del Decreto 1388 de 2010; Artículo 8 del

Decreto 1039 de 2011; Artículo 8 del Decreto 0874 de 2012; Artículo 8 del Decreto 1024 de 2013; Artículo 8 del Decreto 194 de 2014.

🚩 **DE ORDEN SUPRALEGAL:** Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano, así como los Convenios de la OIT identificados con los Nros. 87, 98, 100, 111 y 95 de 1949 relativo a la protección del salario que fue ratificado mediante la Ley 54 de 1962 y, por tanto, conforme al artículo 53 Constitucional, forma parte prevalente de la legislación interna.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

Advierte que el artículo 4° de la Ley 4ª de 1992 determina las facultades para que el Gobierno establezca el sistema salarial de los funcionarios, que debe ser aumentado año tras año, sin reducirlo. Sin embargo, el Gobierno interpretó erróneamente la norma porque en vez de fijar una prima por un valor del 30% de salario, dividió el salario en dos, el 70% salario y el 30% prima especial, desmejorando el primero, como quiera que el segundo factor mencionado, fue aplicado como si no tuviera carácter salarial, por lo que, al momento de efectuar cálculos de las prestaciones sociales, indemnizaciones, y demás derechos adquiridos, no se tuvo en cuenta, menoscabando así los derechos adquiridos de los funcionarios de la Rama Judicial, al sufrir una desmejora en sus ingresos laborales.

Afirma que, la entidad accionada ha venido liquidando la prima de vacaciones, la prima de servicios, la prima de navidad, el auxilio de cesantías, la bonificación por servicios y demás emolumentos prestacionales, tomando como base salarial no el 100% de la remuneración básica mensual, sino el 70% de ésta al deducirle el equivalente del 30% que consideraba como prima especial no salarial, es decir, que bajo la apariencia de una prima especial equivalente al 30% - o más - del sueldo básico, se ha despojado los efectos salariales a dicho porcentaje, toda vez que, se ha disminuido el monto de las prestaciones sociales y demás acreencias laborales, así como el pago de la Seguridad Social Integral.

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

Seguidamente y después de citar múltiples apartados jurisprudenciales afirma que el Consejo de Estado en muchas sentencias ha determinado que las normas sobre salarios y prestaciones sociales de los destinatarios de la prima especial del 30% tuvo una interpretación equivocada por el Gobierno Nacional, en consideración a que, en lugar de adicionar al salario un 30% correspondiente a la mencionada prima, lo que hizo fue restar dicho porcentaje al salario básico, ocasionando un menoscabo en los derechos del empleado. Al respecto, trae a colación la sentencia del Consejo de Estado proferida dentro del radicado 25000-23-25-000-2005-01134-01(0419-07), suscrita el día 19 de mayo de 2010, en la cual se determinó de forma clara y precisa el error en el cual estaba incurriendo la Administración Judicial, disponiendo que, la prima de servicios tiene carácter salarial y debe ser incluida para la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios judiciales, además, que el 30% por concepto

de prima especial debe ser una adición o agregado al salario y que las prestaciones se debían liquidar sobre el 100% de la remuneración básica y no sobre el 70%.

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 constitutivos de la remuneración, así mismo, acude al Acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional, la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación para manifestar que en ningún momento se estipuló que tal bonificación sería excluida de la base de liquidación de las prestaciones sociales.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

Se pronuncia sobre los efectos vinculantes del fallo multicitado por la parte actora, aclarando que, cualquier suma susceptible de reconocimiento y pago en virtud del mismo, debe ser cancelada previa situación de los recursos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta que la Entidad que representa procedió a calcular el monto de las obligaciones eventualmente derivadas de la providencia y a solicitar en varias ocasiones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la apropiación de los dineros correspondientes sin obtener respuesta favorable, lo que implica que el reconocimiento y pago de la prima especial reclamada por la parte demandante, deberá darse solo por virtud de un fallo judicial, de conformidad con la respuesta obtenida.

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

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

Transcribe un aparte de la sentencia C-279 de 1996 de la Corte Constitucional que hace referencia a cierta libertad que conserva el Legislador para establecer que componentes constituyen o no salario y del artículo 6 del Decreto 57 de 1992 subrayando el aparte “sin carácter salarial” que esta incluido en el texto, concluyendo que, es la misma Ley 4ª de 1992 y su desarrollo normativo, la que de manera expresa determinó que la prima especial no tiene carácter salarial excluyéndola de la liquidación de los otros derechos laborales que conforman la remuneración de la

parte demandante, adicionando que el Gobierno Nacional está expresamente facultado para expedir los decretos salariales bajo este parámetro.

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

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

Como medios exceptivos propuso: **(I)** AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, **(II)** INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y **(III)** COBRO DE LO NO DEBIDO.

2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto del 30 de junio del 2016, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, estando dentro del término, la parte actora presentó reforma de la demanda la cual fue aceptada mediante auto del 15 de septiembre del 2016, dentro del término de traslado de la demanda, la entidad vinculada por pasiva presentó contestación de la demanda con medios exceptivos, a los cuales se les corrió traslado a partir del 11 de septiembre del 2017, con pronunciamiento por parte del demandante.

Con proveído del 20 de febrero del 2023 el Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, creado igualmente por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PCSJA23-12034 del 17/01/2023, prescindió de la celebración de la audiencia inicial, resolvió excepciones previas, fijó el litigio y decretó pruebas, mismas que fueron nuevamente requeridas con providencia del 5 de julio del 2023. Una vez allegadas las pruebas requeridas, fueron incorporadas al proceso mediante auto del 11 de agosto del 2023, en el cual también se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al Agente del Ministerio Público para rendir concepto.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Reitero los argumentos esgrimidos en el libelo de la demanda, resaltando que con la interpretación que la demandada ha venido dando a la Ley 4ª de 1992 ha menoscabado los derechos adquiridos de los funcionarios de la Rama Judicial al desmejorar sus ingresos laborales, en tanto, a quienes no los cobija la prima especial se les continuó pagando en su integridad el salario y las prestaciones sociales, sin deducir el 30% de su remuneración mensual única para el efecto de liquidación de las últimas.

Considera que los decretos demandados interpretaron y aplicaron erróneamente la Ley al haber disminuido los salarios de los jueces y la base salarial para la liquidación de las prestaciones sociales y créditos laborales, por cuanto, el

porcentaje de la prima especial (30%) no ha formado parte de la base para el cálculo de las acreencias laborales afectando correlativamente y grave los ingresos de la parte actora, además de sus cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social.

PARTE DEMANDADA: Acude a idénticos argumentos expuestos en la contestación de la demanda y recalca la necesidad de aplicar la prescripción trienal.

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

3. CONSIDERACIONES

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

- ✚ ¿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?

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 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

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

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.

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

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.

adicionarla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10.000.000:

Sobre el salario

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario sin prima: \$7.000.000 Total a pagar al servidor: \$10.000.000	Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario más prima: \$13.000.000 Total a pagar al servidor: \$13.000.000

El cuadro que antecede, refiere el impacto en el ingreso mensual que pueden tener las dos interpretaciones efectuadas por las entidades encargadas de dar aplicación a los decretos alusivos a la prima especial del 30% creada mediante el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, tal distinción fue realizada en la sentencia del 29 de abril de 2014 de la Sala de 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

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.

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.

- 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**

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.

salarial” contenido 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.

- 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 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.

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:

- A través de apoderado judicial, el señor **PAULO ANDRES TAMAYO VALENCIA** presentó reclamación administrativa el 7 de abril del 2015 /Archivo PDF 03 Págs. 30-36 y Archivo PDF 14 Págs. 13-19/, tal petición fue resuelta a través de la Resolución DESAJMZR15-548 del 17 de abril del 2015 /Archivo PDF 03 Págs. 21-23 y Archivo PDF 14 Págs. 10-12/, mediante la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial Seccional Caldas negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales.
- Frente a esta decisión el apoderado formuló recurso de reposición en subsidio el de apelación el 28 de abril del 2015 /Archivo PDF 03 Págs. 17-20 y Archivo PDF 14 Págs. 5-9/, el primero resuelto confirmando la decisión primigenia y el segundo concedido el recurso de segundo grado mediante la Resolución DESAJMZR15-627 del 7 de mayo del 2015 /Archivo PDF 03 Págs. 5-8 y Archivo PDF 14 Págs. 1-4/.
- Finalmente, mediante Resolución No. 4138 del 7 de junio del 2016 /Archivo PDF 09 Págs. 4- 21/, se resolvió desfavorablemente el recurso de apelación, confirmando la decisión primigenia.

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

- Constancia No. 0687 del 14 de abril del 2015 y Constancia No. 0957-2023 del 7 de julio del 2023, en las que se indica que el señor **PAULO ANDRES TAMAYO VALENCIA** identificado con cédula de ciudadanía **No. 75.085.994**, se ha desempeñado al servicio de la Rama Judicial como Juez en los periodos comprendidos entre el 1 de noviembre del 2013 y el 4 de julio del 2019, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales que ha devengado. /Archivo PDF 03 Págs. 24-29 y Archivo PDF 25/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que el demandante se ha desempeñado como Juez de la República durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre del 2013 y el 4 de julio del 2019 tal y como lo señala la certificación laboral precitada, periodo dentro del cual 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 remuneración 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 del aquí demandante, resulta imperioso la reliquidación del sueldo básico y la prima especial con base en la totalidad del salario devengado; respecto de las prestaciones sociales lo será únicamente sobre el 100% del salario básico percibido, se insiste, la prima especial no tiene carácter salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta que la parte pasiva propuso como excepciones las denominadas **(I) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI**, **(II) INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO** Y **(III) COBRO DE LO NO DEBIDO**, al no encontrarse probada de oficio ninguna excepción que ataque las pretensiones propuestas y estar claro que la parte actora tiene derecho a la reliquidación y pago adicional de la prima especial en el porcentaje previsto con base en la totalidad del salario devengado, así como las prestaciones sociales sobre el 100% del salario percibido, especificando 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, se accederá a las pretensiones formuladas.

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 DESAJMZR15-548 del 17 de abril del 2015, DESAJMZR15-627 del 7 de mayo del 2015 y Resolución No. 4138 del 7 de junio del 2016 mediante las cuales se negó al actor la solicitud de reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin factor salarial como un concepto adicional al 100% de la asignación básica que devengó la parte actora laborando como Juez de la República y el consecuente reajuste y pago de sus conceptos prestacionales.

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

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

3.1.4 PRESCRIPCIÓN.

En la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CES2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de 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).

Es claro entonces, que el Despacho debe establecer el momento en que el derecho se

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.

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, probado en el expediente que el señor **PAULO ANDRES TAMAYO VALENCIA**, laboró como Juez de la República al servicio de la Rama Judicial durante el periodo comprendido entre el **1 de noviembre del 2013 y el 4 de julio del 2019** y acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la prima especial el día **7 de abril del 2015**, así las cosas, se le reconocerá el pago de la prima especial y la reliquidación de las prestaciones sociales durante el periodo en que fungió tal dignidad en razón a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la prima especial no pasaron más de tres años.

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, esto es, a partir del **1 de noviembre del 2013**, momento en el cual debió empezar a devengar la prima especial de servicios adicional al salario básico mensual por fungir 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.

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 Proceso⁸, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto 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”

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 las **DESAJMZR15-548 del 17 de abril del 2015, DESAJMZR15-627 del 7 de mayo del 2015 y Resolución No. 4138 del 7 de junio del 2016**, expedidas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial; mediante los cuales se negó el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial como un valor adicional al 100% de la remuneración básica mensual devengada por el demandante y la consecuente reliquidación de sus prestaciones sociales, de acuerdo con lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas **((I) AUSENCIA DE CAUSA PETENDI, ((II) INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO Y ((III) COBRO DE LO NO DEBIDO** propuestas por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

- a) Reconocer y pagar al señor **PAULO ANDRES TAMAYO VALENCIA** identificado con cédula de ciudadanía **No. 75.085.994**, 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 devengó entre el **1 de noviembre del 2013 y el 4 de julio del 2019**, periodo en el que fungió como Juez de la República.
- b) Reliquidar, reconocer y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) del señor **PAULO ANDRES TAMAYO VALENCIA** identificado con cédula de ciudadanía **No. 75.085.994**, tomando como base de liquidación el cien por ciento (100%) del salario básico mensual que devengó (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 desde el **1 de noviembre del 2013 y el 4 de julio del 2019**.
- c) 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 del señor **PAULO ANDRES TAMAYO VALENCIA**, ha percibido la prima especial de servicios, efectuando la correspondiente devolución de la diferencia de los aportes al Fondo de Pensiones al cual estuvo afiliado.

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: 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.

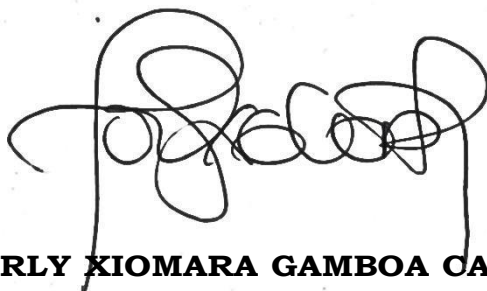
SEXTO: SIN COSTAS, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SÉPTIMO: Se reconoce personería para actuar en representación de la entidad demandada a la togada **JOHANA FRANCO CANO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.053.847.571 y Portadora de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 332.432 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos del poder conferido.

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.073 DEL 02 DE OCTUBRE DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Veintinueve (29) de septiembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	287 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-007- 2019-00224-00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	LINA CARMENZA VILLEGAS LOPEZ
DEMANDADO	Nación – Fiscalía General de la Nación

A.I. 2420

CONTROL DE LEGALIDAD

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

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtidas todas las etapas del proceso y al no advertirse causal de nulidad alguna que invalide la actuación, corresponde al Juzgado 403 Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se inaplique por inconstitucional la expresión “...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1º del Decreto 0382 de 2013, y en consecuencia, se declare la nulidad del Oficio GSA-31100-20480-0381 del 15 de febrero del 2018, la Resolución No. 2-1694 del 6 de junio del 2018 y el Oficio GSA-31100-20480-0744 del 30 de agosto del 2019, en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 382 del 6 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional, desde el momento de su creación y en adelante con incidencia en las primas: de servicios, de vacaciones, de productividad, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías y bonificación por servicios prestados, teniendo como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción.

Finalmente, reclama el pago de la indemnización moratoria por la no consignación total de las cesantías al Fondo correspondiente, la indexación

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

1.2. HECHOS

Relata el demandante, que se ha desempeñado como servidor público de la Fiscalía General de la Nación, que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 382 de 2013, mediante el cual creo la bonificación judicial para los empleados de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de cumplir el precepto normativo contenido en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que lo conminó a realizar una nivelación salarial para efectos de mantener una equidad en materia de remuneración salarial, lo cual inobservó, generando un cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, que culminó con la suscripción del Acta de Acuerdo No. 06 de 2012, en la que se pactó la materialización de esa nivelación salarial atendiendo a criterios de equidad.

Afirma, que los parámetros señalados al Gobierno Nacional fueron desconocidos, en tanto, se estableció en el artículo 1º del Decreto 382 del 06 de marzo de 2013, que la bonificación judicial constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, desconociendo con esto el criterio de equidad mencionado.

Expone, que desde el momento de su creación reciben la “bonificación judicial” de forma mensual, pero, la errónea interpretación de la entidad demandada y la inaplicabilidad e ineficacia de los actos expedidos por el Gobierno Nacional, ha generado que no se les reconozca este emolumento como factor salarial, razón por la cual, elevó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación mencionada como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante el Oficio GSA-31100-20480-0381 del 15 de febrero del 2018, contra esta resolución interpuso recurso de apelación el cual fue resuelto desfavorablemente a través de la Resolución No. 2-1694 del 6 de junio del 2018.

Refiere que mediante reclamación administrativa del 26 de agosto del 2019 nuevamente solicito a la entidad el reconocimiento y pago como factor salarial de la bonificación judicial, frente a esta solicitud la entidad demandada profirió el Oficio GSA-31100-20480-0744 del 30 de agosto del 2019, mediante el cual señaló que no daría trámite a la misma en tanto ya se había dado respuesta esa solicitud.

1.3. NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas, son:

 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 2, 4, 13, 25, 29, 48, 53, 83, 150, 215 y 256.

 **DE ORDEN LEGAL:** artículos 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 y 35 de la Ley 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, 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, artículo 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 Nros 87, 95, 98, 100 y 111.

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 /Dto 382 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 Fiscalía General de la Nación, 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 Fiscalía General de la Nación, 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 382 de 2013.

Advierte que, tal excepción no solo puede ser aplicada por autoridades judiciales en el ejercicio de sus funciones, sino también por autoridades administrativas, siempre que se encuentre contrapuesta a los preceptos legales y constitucionales. Indica que la necesidad de acudir a la excepción de inconstitucionalidad implica la abstención de la autoridad, en la aplicación de la norma incompatible con la Carta Política, de allí, que no sea ajeno a que un juez tenga la competencia para determinar si se da o no la causal que justifica la inejecución de la norma o acto acusado.

1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad vinculada por pasiva guardó silencio en esta oportunidad procesal.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales con proveído del 10 de noviembre del 2020 dispuso la admisión de la demanda, luego y en virtud del Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero del 2023 esta célula judicial mediante auto del 7 de julio del 2023 avocó el conocimiento del asunto, prescindió de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 del 2011, fijó el litigio y decretó las pruebas, una vez aportadas las pruebas a cargo de la parte demandada, con providencia del 11 de agosto del 2023 fueron incorporadas y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE: Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

PARTE DEMANDADA: Permaneció silente en esta etapa procesal.

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’. 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 0384 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

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

En caso afirmativo,

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

3.1.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.2 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

- DE LA BONIFICACION JUDICIAL, ARTICULO 1° DEL DECRETO 0382 DE 2013

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ACUERDAN:

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

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

Bajo estas premisas, se aprecia que la bonificación de que trata el Decreto 382 de 2013, fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los empleados de la **Fiscalía General de la Nación**, lo que se traduce en la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados de la entidad demandada.

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

- DEL CONCEPTO DE SALARIO:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho. /Negrillas del Despacho/

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

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

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

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

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

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

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

prestaciones sociales.

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

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

Guardando coherencia con lo hasta aquí expuesto, se tiene, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, y, en el Decreto 0382 de 2013, se creó para los servidores de la Fiscalía General de la Nación una bonificación judicial, la cual se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

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

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

- **DE LA EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

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

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

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

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

¹ Sentencia SU132/13

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

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

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

² Sentencia T-1015/05

contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4ª de 1992, que como ya se indicó, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Fiscalía General de la Nación y nivelar los salarios de los empleados de esta entidad.

Lo anterior, por cuanto, en el Decreto 0382 de 2013, se dispone que la bonificación judicial constituye un pago mensual, y, por lo tanto, habitual y periódico, lo que nos lleva a deducir, que cumple con las características de ser: una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio. De manera que, la restricción prevista en su artículo 1º contraria las previsiones normativas de la Ley 4ª de 1992, en el artículo 53 de la Constitución Política, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo que define el salario como la remuneración o ganancia, fijada por acuerdo o por la Ley, debida por un empleador a un trabajador, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar, y el Convenio 100, que señala que, el término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y **cualquier otro emolumento** en dinero pagado por el empleador al trabajador en concepto del empleo de éste último, ratificados por Ley 54 de 1962.

De esta manera, al ser la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 382 de 2013, desconocedora de los mandatos de optimización contenidos en la Ley que desarrolla, vulnera a 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 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:

- La demandante presentó reclamación administrativa el 30 de enero del 2018, que fue respondida por la entidad demandada mediante el **Oficio GSA-31100-20480-0381 del 15 de febrero del 2018**, las cuales fueron aportadas y relacionadas con el escrito de demanda /Archivo PDF 01 Págs. 65-69/, frente a la misma, el 27 de febrero del 2018 interpuso recurso de apelación /Archivo PDF 01 Págs. 71-74/, el cual fue concedido a través de la Resolución No. 45 del 13 de marzo del 2018 /Archivo PDF 01 Págs. 77-79/y debidamente resuelto confirmando en todas sus partes la decisión inicial mediante la **Resolución No. 2-1694 del 6 de junio del 2018** /Archivo PDF

01 Págs. 81-84/.

- El día 26 de agosto del 2019 /Archivo PDF 01 Págs. 87-94/ la parte actora radicó nuevamente reclamación administrativa con idénticas pretensiones a la solicitud inicial, tal petición fue resuelta a través del **Oficio GSA-31100-20480-0744 del 30 de agosto del 2019** /Archivo PDF 01 Págs. 95-97/, mediante el cual la entidad vinculada por pasiva señaló que no daría trámite a la misma en tanto ya se había dado respuesta esa solicitud.

Obra así mismo, la siguiente constancia de la relación laboral, suscrita por el Subdirector Regional de Apoyo - Eje Cafetero:

- Constancia del 10 de julio del 2023, en las que indican que la señora **LINA CARMENZA VILLEGAS LOPEZ** identificada con cédula de ciudadanía No. **30.355.137** se ha desempeñado en diferentes cargos **desde el 1° de abril del 2002**, en la que se discriminan los pagos de salarios y prestaciones sociales, que ha devengado. /Archivo PDF 01 Págs. 98-111 y Archivo PDF 17/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la señora **LINA CARMENZA VILLEGAS LOPEZ**, se ha desempeñado, 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 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 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 0382 de 2013, reviste carácter salarial y tiene incidencia directa en todos los emolumentos percibidos por la señora **LINA CARMENZA VILLEGAS LOPEZ**, 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

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 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 y la prima de servicios.

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, y, se declarará la nulidad del **Oficio GSA-31100-20480-0381 del 15 de febrero del 2018** y la **Resolución No. 2-1694 del 6 de junio del 2018**, ordenando en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho a la NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, la reliquidación de las primas de servicios, de productividad, de navidad, de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías y bonificaciones por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales sean liquidados de conformidad con el salario devengado por el demandante, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 0382 de 2013, como factor salarial.

En lo que atañe al **Oficio GSA-31100-20480-0744 del 30 de agosto del 2019** producto de la segunda reclamación administrativa no es procedente declarar la nulidad en consideración a que no contiene una decisión de fondo, únicamente recurre a una decisión anterior, constituyéndose un acto administrado de trámite.

Ahora bien, cierto es que si bien coexisten sendos actos administrativos producto de dos reclamaciones administrativas radicadas en diferentes días, resulta de cardinal importancia mencionar que en virtud del numeral 1 literal c del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, el cual reza “Art. 164.- La demanda deberá ser prestada: 1. en cualquier tiempo, cuando: (...) c) se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas ...” por versar el asunto *sub examine* sobre prestaciones periódicas y al verificar en la constancia laboral del 10 de julio del 2023 que el demandante sigue vinculado a la entidad demandada, no opera el fenómeno de la caducidad, por lo que, este despacho tomará la primera actuación administrativa como pasible de control judicial, en tanto, se insiste, allí (i) se definió de fondo la solicitud incoada por el actor, (ii) la demandante sigue vinculada con la entidad, por lo que, no opera el fenómeno de la caducidad, y (iii) en virtud de esta reclamación analizará el Despacho la prescripción de los derechos laborales.

Se precisa, que el restablecimiento del derecho se limita a las fechas mencionadas, de acuerdo a lo probado con la Constancia del 10 de julio del 2023, expedida por el Subdirector Regional de Apoyo - Eje Cafetero, donde se señalan los extremos temporales del servicio prestado por la señora **LINA CARMENZA VILLEGAS LOPEZ**, en la Fiscalía General de la Nación; prueba que fue puesta en conocimiento de las partes, sin que objetaren su contenido.

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, 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 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.

la señora **LINA CARMENZA VILLEGAS LOPEZ** acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada el día **30 de enero del 2018**, por tanto, se le reconocerá la reliquidación de las prestaciones sociales desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales, a partir, del **30 de enero del 2015**, en consideración, a que entre la fecha de la solicitud y la fecha en la cual se hizo exigible el pago de la bonificación judicial (1º de enero de 2013), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado.

Se aclara que, sobre los aportes a pensión, dejados de consignar por la entidad demandada, no opera el fenómeno de prescripción, toda vez que, los aportes a pensión no pueden ser sustituidos y garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones; tampoco pueden ser objeto de suspensión de la acción de cobro, pues, con tal proceder se haría nugatorio un derecho que es imprescriptible,

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.

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 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. 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, 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: 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*

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”

Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el artículo 1° del Decreto 0382 del 06 de marzo de 2013 y demás normas que la reprodujeron en su literalidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. DECLARAR LA NULIDAD del **Oficio GSA-31100-20480-0381 del 15 de febrero del 2018** y la **Resolución No. 2-1694 del 6 de junio del 2018** a través de los cuales el subdirector Regional del Eje Cafetero de la Fiscalía General de la Nación negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial⁵ como factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR PROBADA la excepción denominada “*PRESCRIPCION DE LOS DERECHOS LABORALES*”, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa 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 reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales de la señora **LINA CARMENZA VILLEGAS LOPEZ** identificada con cédula de ciudadanía **No. 30.355.137**, 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 30 de enero del 2015**, por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

La **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, efectuará los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan al 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.

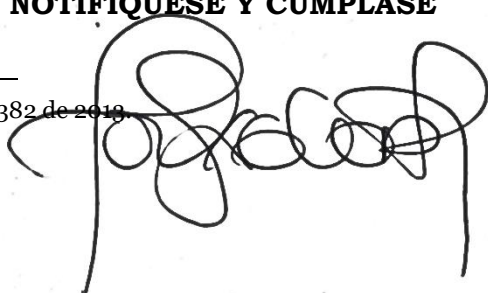
SÉPTIMO: Sin condena en costas.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

⁵ Establecida mediante el Decreto 382 de 2010.



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. 073 DEL 02 DE OCTUBRE DE JUNIO DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc