

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Manizales, treinta (30) de noviembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	293 - 2023
RADICADO	17-001-33-33-003- 2020-00142-00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	María Estella Agudelo
DEMANDADO	Nación – Fiscalía General de la Nación

A.I. 2450

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 y advierte que de conformidad con lo establecido en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 no existe irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtidas todas las etapas del proceso corresponde emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

Pretende la parte demandante se declare la nulidad del Oficio GSA-31100-20480-0813 del 12 de septiembre de 2019 y de la Resolución No. 2-2634 del 15 de noviembre de 2019, por medio de los cuales se le negó el reconocimiento de la bonificación judicial reconocida mediante el Decreto 0382 de 2013 como factor salarial integral.

Como consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, pide se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de la “bonificación judicial” establecida en el Decreto 382 del 6 de enero de 2013, sustituido por el Decreto 022 de 2014, que percibe desde el 01 de noviembre de 2016, como factor salarial para liquidarle: la prima de navidad, la prima de servicios, la prima de vacaciones, las cesantías e intereses a las cesantías y demás emolumentos prestacionales, así como el pago de la diferencia entre el valor pagado y la reliquidación que se efectúe por todo el tiempo en que mantenga vinculada a la entidad.

Finalmente, solicita que se actualice la condena de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

1.2 HECHOS

Relata la demandante que se ha desempeñado al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 1º de noviembre del 2016, ocupando al momento de presentación de la demanda el cargo de Profesional de Gestión II, seguidamente, expone que, mediante el Decreto 382 del 2013 se creó la bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, cuyos efectos fiscales comenzarían a partir del 1º de enero del 2013, emolumento que sería cancelado de forma mensual, siempre y cuando el servidor permaneciera en el servicio y únicamente constituiría factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Refiere que la bonificación judicial no ha sido tenida en cuenta para la liquidación de sus factores prestacionales y que para el año 2019 percibió la suma de \$2.338.896 por este concepto.

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

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

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

En cuanto a la reclamación administrativa, refiere que el 26 de septiembre del 2017 elevó solicitud de reconocimiento y pago de la mencionada bonificación como factor salarial para la liquidación de su salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe, la cual fue negada mediante el Oficio No. 31100-20480-0270 del 11 de octubre del 2017, en razón a esta negativa, indica que, interpuso en debida forma el recurso de apelación el 12 de octubre del 2017, el cual fue concedido mediante la Resolución No. 00176 del 13 de octubre del 2017, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al recurso de segundo grado, configurándose así un acto ficto o presunto.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que considera la parte actora transgredidas son:

- ⊕ **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** artículos 13 y 53 de la Constitución Política.
- ⊕ **DE ORDEN REGLAMENTARIO:** Decreto 382 del 06 de marzo de 2016.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

El apoderado de la actora, señala que el Decreto 382 de 06 de marzo de 2016, creó la bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, para pagarse a partir del 1º de enero de esa anualidad, de forma mensual, con un aumento gradual anual hasta el 2018 y posteriormente conforme al IPC (artículo 10, *ibidem*).

Adiciona que los decretos reglamentarios de la misma la excluyeron para efectos de liquidación o cotización de las prestaciones sociales y las vacaciones, toda vez que, únicamente tiene efectos para el Sistema General de Pensiones y salud, pese a ser recibida por la actora como contraprestación directa del servicio que presta a la entidad demandada, como retribución habitual, permanente y periódica, lo que es reafirmado por el legislador quien al definir los elementos que integran el salario, incluyó no solo la remuneración fija y ordinaria, sino **“todo aquello que recibe el trabajador, en dinero o en especie, como contraprestación directa del servicio, sin importar la forma o denominación que se adopte”**, es así, que el no considerar la bonificación judicial como constitutiva de salario deriva en la inaplicabilidad o nulidad de los actos administrativos que suscribió el Gobierno Nacional.

En lo que atañe a la bonificación por servicios prestados, manifiesta que una vez se acceda al reconocimiento de la Bonificación Judicial de que trata el Decreto 382 del 2013 como factor salarial y prestacional, se deberá reliquidar dicha bonificación, misma que constituye el 35% del sueldo básico de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, emolumento que también se paga de forma habitual, permanente y en contraprestación del servicio.

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

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad vinculada por pasiva mediante apoderada judicial después de pronunciarse sobre los hechos aceptando los correspondientes a la actuación administrativa y los extremos de la relación laboral con la

demandante, 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.

Señala como argumentos de defensa que:

- a) El Decreto 382 de 2013, tuvo su origen en un acuerdo de voluntades, fruto de las negociaciones con las asociaciones sindicales de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, los cuales, fueron integral y ampliamente debatidos por las distintas partes, como lo demuestran las mas de 23 actas de las reuniones de negociaciones celebradas.
- b) La bonificación judicial cobija exclusivamente a los servidores activos de la Fiscalía General de la Nación a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993 y que se rigen por el Decreto 875 de 2012.
- c) Debe ser atendido el mandato de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 334 de la Constitución, toda vez que, existe una disponibilidad fija de recursos en el Presupuesto General de la Nación para cumplir con el otorgamiento de la bonificación judicial.
- d) El Legislador y/o Gobierno Nacional están facultados para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, por lo que, la creación, modificación o eliminación de cualquier emolumento laboral está dispuesto en normas que deben cumplirse por la entidad.
- e) No todo emolumento que percibe un trabajador debe categorizarse como salario y debe estar inmerso en la base de liquidación de las prestaciones sociales u otras retribuciones laborales, por cuanto es facultad del legislador determinar que pago se excluye y cual no de las bases de liquidación de otros factores.
- f) Se esta frente al cobro de lo no debido, en tanto, a la demandante se le han venido cancelando sus salarios y prestaciones de conformidad con el reglamento.
- g) Su actuación ha estado regida por la buena fe al limitarse a cumplir las normas legales vigentes.

Finalmente, formula como excepción la “PRESCRIPCION DE LOS DERECHOS LABORALES”, indicando que los derechos laborales prescriben a los tres años de haberse causado de conformidad con el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, mediante auto del 10 de agosto del 2018, estando dentro del término de traslado de la demanda, la entidad demandada contestó la demanda y formulo medio exceptivos, de los cuales se corrió traslado el 22 de marzo del 2022, frente a las excepciones formuladas, el apoderado de la parte actora se opuso a la prosperidad de las mismas.

Con proveído del 19 de mayo del 2022 se profirió auto que cita a audiencia inicial, el cual fue dejado sin efectos con providencia del 10 de junio del 2022 ante el impedimento formulado por el Juez del Despacho. Ulteriormente, mediante auto del 25 de noviembre del 2022 el Juzgado 402 Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales acogió la figura de sentencia anticipada, fijó el litigio, decretó las pruebas y prescindió de

la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA.

En virtud del Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023 esta célula judicial con providencia del 2 de junio del 2023, avocó el conocimiento del asunto y requirió las pruebas decretadas mediante auto del 25 de noviembre del 2022, posteriormente y ante el silencio de la entidad demandada, con auto del 17 de octubre del 2023 se requirió nuevamente a la Fiscalía General de la Nación. Finalmente, con proveído del 31 de octubre del 2023 se incorporaron las pruebas allegadas por la entidad vinculada por pasiva y se corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

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

PARTES DEMANDADA: 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 devenga un trabajador tenga que hacer parte de la base de liquidación de todos los factores salariales y prestacionales que reciba, y, que el Decreto 0382 de 2013 es resultado de una negociación colectiva que desarrolla los Convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional que reconocen la posibilidad de que los servidores públicos intervengan en sus “condiciones de empleo” y para el caso concreto, se acordó que, dicha bonificación tendría efectos salariales restringidos, además porque fue diseñada y creada sobre unos recursos específicos que destinó el Gobierno Nacional atendiendo el mandato constitucional de sostenibilidad fiscal.

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

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

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 1º del Decreto 0382 de 2013 y los Decretos que lo modifican?

De ser así,

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

En caso afirmativo,

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

3.1.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.2 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

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

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

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

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

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

Se sigue de la literalidad del artículo 1º de dicha normativa, que la bonificación judicial creada se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud; así mismo, se advierte del artículo 3º, que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional allí establecido, considerándose ineficaz cualquier

disposición que vaya en contravía, la cual además, no creará derechos adquiridos.

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

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

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

ACUERDAN:

*1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4^a 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 32^a 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 occasioneales** 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 4^a 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 4^a de 1992.

Pese a ser clara, la causa y finalidad de la “bonificación Judicial”, el Gobierno Nacional, en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial, desnaturizando la lógica y el sentido de la Ley 4^a 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

¹ Sentencia SU132/13

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

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

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

prohibida su limitación en los estados de excepción.”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 4^a de 1992, que tuvo por finalidad lograr la nivelación salarial de los servidores de la Fiscalía General de la Nación con la que se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración, tal y como se desprende de la lectura integral de la norma.

Así, se aprecia, que la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto 0382 de 2013, donde se establece que, la bonificación judicial: “*...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social*” contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocerle la condición de factor de salarial para la base de cotización del Sistema de Seguridad Social y de Salud, la limita para los demás efectos salariales y prestacionales, desconociendo así, los lineamientos de la Ley 4^a 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 4^a 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.

² Sentencia T-1015/05

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:

- ✓ A través de apoderado judicial, la señora **María Estella Agudelo** presentó reclamación administrativa el 26 de septiembre del 2017 /Archivo PDF 01 Págs. 39-47 y Archivo PDF 02 Págs. 7-11/, tal petición fue resuelta a través del Oficio No. 31100-20480-0270 del 11 de octubre del 2017 /Archivo PDF 01 Págs. 51-52 y Archivo PDF 02 Págs. 17-18/, mediante el cual el Subdirector Regional de Apoyo – Eje Cafetero 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 12 de octubre del 2017 /Archivo PDF 01 Págs. 63-69 y Archivo PDF 02 Págs. 30-33/, el cual fue concedido mediante la Resolución No. 00176 del 13 de octubre del 2017 /Archivo PDF 01 Págs. 71-73 y Archivo PDF 02 Págs. 34-35/, sin que a la fecha se haya dado respuesta de fondo al referido recurso, configurándose así un acto ficto o presunto.

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

- ✓ Constancia de servicios prestados del 31 de junio del 2023, en la que se indica que la señora **María Estella Agudelo**, identificada con cédula de ciudadanía No. 30.287.439, se desempeñó al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde el 4 de junio del 2002 hasta el 9 de agosto del 2020 fecha de retiro, discriminándose los pagos de salarios y prestaciones sociales devengados. /Archivo PDF 15 Págs. 5-53/

Resulta entonces, claro para este Despacho Judicial, que la demandante se desempeñó al servicio de la Fiscalía General de la Nación, devengando la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, ello, a pesar de ser percibida mensualmente y como retribución directa de sus servicios prestados, pues se advierte que tal emolumento solo ha constituido base

para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, y no para el cómputo de las prestaciones sociales que la demandante devengó desde el 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 percibidos por la demandante, ello por cuanto, tal emolumento se causó de forma permanente y sucesiva, de allí, que resulte imperiosa la obligación de reliquidar las prestaciones sociales y salariales con base en la totalidad del salario que devenga.

3.1.3. CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, se despacharán de forma desfavorable las excepciones denominadas 1) 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 demandada, por cuanto está claro que la parte actora, tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada por el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013, como factor salarial con la incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales percibidas.

De lo probado en el proceso y conforme con los argumentos de las partes, se concluye que a la demandante no se le ha reconocido la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, y, de conformidad, con el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 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 4^a 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, devengados por la demandante. 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 la demandante, 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.

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

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

Y agrega:

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).

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.

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 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 la demandante acudió a solicitar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial ante la entidad accionada, el **26 de septiembre del 2017**, en tal sentido, la reliquidación de las prestaciones sociales se les reconocerá desde la fecha en que adquirió el derecho, pero con efectos fiscales a partir del **26 de septiembre del 2014**, 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), pasaron más de tres años operando el fenómeno de la prescripción trienal de acuerdo al precedente jurisprudencial citado

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

4. LA INDEXACIÓN DE LAS SUMAS RECONOCIDAS

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

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

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

En donde (R) es el valor presente y se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulte de dividir el índice

final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación. Por tratarse de pagos de trato sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes; efectuándose los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Le asiste entonces el deber a la 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 conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

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

F A L L A

PRIMERO: INAPLICAR para el caso concreto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución Política, la frase “*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*” contenida en el artículo 1º del Decreto 0382 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: 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. 31100-20480-0270 del 11 de octubre del 2017**, mediante la cual la Fiscalía General de la Nación negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial a la demandante, así como, del **acto ficto o presunto**, derivado del silencio administrativo negativo asumido por la entidad vinculada por pasiva frente al recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la aludida

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”

resolución, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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 de la señora **MARÍA ESTELLA AGUDELO**, identificada con cédula de ciudadanía **No. 30.287.439**, 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 que sean liquidados con el salario devengado por la demandante, atendiendo al cargo desempeñado con la inclusión de la diferencia por ajuste del IPC, a partir del **26 de septiembre del 2014 y hasta el 9 de agosto del 2020**, fecha de retiro de la demandante, por haber operado la prescripción trienal.

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

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

OCTAVO. Sin condena en costas.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO
JUEZ

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

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado
No. 087 DEL 01 DE DICIEMBRE DEL 2023



VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Manizales, treinta (30) de noviembre del dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No.	354 – 2023
RADICADO	17-001-33-39-006- 2021-00104-00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Liliana del Rocío Ojeda Insuasty
DEMANDADO	Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Rama Judicial

A. 3377

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

Liliana del Rocío Ojeda Insuasty por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicita inaplicar el Decreto 3131 de 2005 y declarar la nulidad de las Resoluciones DESAJMAR19-1571 del 14 de noviembre de 2019 y DESAJMAR19-1702 del 23 de diciembre de 2019, así como del acto ficto que se configuró con el silencio administrativo negativo asumido por la entidad demandada frente al recurso de apelación interpuesto contra el primero de los señalados, mediante los cuales se negó el derecho solicitado en la reclamación administrativa, por incurrir en falsa motivación.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad solicita se ordene el reconocimiento y pago debidamente indexado de la reliquidación de todas las prestaciones legales y extralegales, tales como: vacaciones, prima de vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías, prima de navidad, prima de productividad, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, auxilios y demás, con la inclusión de la bonificación judicial semestral como factor salarial, toda vez que, se liquidan en atención al salario y prima judicial que es de carácter permanente.

Finalmente reclama el pago de salarios moratorios, la indexación de los valores reconocidos y la condena en costas procesales.

1.2 HECHOS

Se sintetiza el relato factico del libelo genitor en los siguientes términos:

La demandante se encuentra vinculada a la Rama Judicial desde el 03 de agosto de 2009 como Juez Administrativa del Circuito, por lo que, percibe como contraprestación de sus servicios además de la asignación básica una bonificación judicial semestral de carácter permanente por valor de \$9.628.593, de conformidad con lo establecido en el Decreto 3131 de 2005, que se extralimitó al señalar en su artículo 1° que la misma únicamente será considerada como factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Afirma que por la naturaleza permanente de la bonificación judicial también debe incluirse en la liquidación de los demás factores prestacionales que le corresponden, a saber: vacaciones, prima de vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías, prima de navidad, prima de productividad, prima de servicios y bonificación de servicios prestados, sin embargo, la entidad demandada no la ha incluido en su liquidación, lo que la motivo a solicitar y obtener la reliquidación de todas sus prestaciones sociales.

Pone de presente que los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y 874 de 2012 fueron la base normativa para el establecimiento la mencionada bonificación semestral, sin que hasta el momento sea incluida en la liquidación de sus prestaciones sociales a pesar de su carácter permanente, desconociéndose que la jurisprudencia de las Altas Cortes, entre las cuales se encuentra la sentencia de unificación del Consejo de Estado proferida el 01 de enero de 2013 con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve, dentro del radicado 44001-23-31-000-2008-00150-01 (0070-2011) establece que es constitutiva de salario dado su carácter permanente. Indica, que lo anterior, hace que la inaplicabilidad del Decreto 3131 de 2005 sea evidente por extralimitarse al limitar el carácter salarial que por norma general aplica a todo factor prestacional.

Finalmente, reseña que, el 23 de octubre de 2019 presentó reclamación administrativa de ajuste salarial y prestacional ante la Dirección Seccional de Administración Judicial de Manizales, la cual fue respondida negativamente, a través, de la Resolución No. DESAJMAR19-1571 de 14 de noviembre de 2019, contra la que interpuso recurso de apelación el 09 de diciembre de 2019, siendo concedido mediante la Resolución No. DESAJMAR19-1702, notificada el 23 de enero de 2020; no obstante, a la fecha no ha sido resuelto el recurso de alzada generándose un acto ficto o presunto configurado por el silencio administrativo negativo asumido por la entidad demandada.

1.3 NORMAS VIOLADAS

Las normas que la parte actora considera transgredidas, son:

 **DE ORDEN CONSTITUCIONAL:** Constitución Política de Colombia.

 **DE ORDEN REGLAMENTARIO:** Decretos 1042 y 1045 de 1978, 3135 de 1968 y 1919 de 2002.

1.4 CONCEPTO DE VIOLACION

El apoderado de la parte actora arguye que la entidad demandada al momento de expedir los actos administrativos demandados incurrió en falsa motivación al desconocer un derecho legítimo de la demandante, ignorando abiertamente el contenido del artículo 53 de la Constitución Política que consagra los principios de primacía de la realidad sobre las formas, el de favorabilidad, de irrenunciabilidad de los derechos establecidos en las normas laborales y el significado que para nuestro ordenamiento jurídico tiene el concepto de salario que integra todas las sumas pagadas de manera habitual, generadas como contraprestación de la labor ejecutada por el empleado, sin importar su denominación.

Manifiesta que conforme al precedente de la Corte Constitucional y la posición de la OIT el salario es todo pago que percibe el trabajador por causa del contrato de trabajo, sin excluir las prestaciones sociales, lo que conlleva importantes consecuencias jurídicas en orden a lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política, posición que ha sido ratificada por el Consejo de Estado y que cuenta como referente normativo con el artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978.

Así las cosas, considera claro que la bonificación judicial como fue concebida viene siendo pagada de manera habitual y permanente como contraprestación directa de las funciones desempeñadas por la demandante, por lo cual, no debe excluirse del factor prestacional general o aplicarse restrictivamente solo para pensión y salud, siendo necesario inaplicar el Decreto citado a través de la figura de excepción de inconstitucionalidad.

1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Entidad vinculada por pasiva, mediante apoderado judicial presentó escrito de contestación en el que acepta los hechos relativos a los cargos desempeñados por la actora y los extremos temporales que se encuentran soportados documentalmente, así como los relacionados con la presentación de la petición en sede administrativa y se opone a la totalidad de las pretensiones propuestas.

Como razones de defensa señala que la bonificación por actividad judicial fue creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 3131 de 2005 expedido con base en las facultades conferidas por la Ley marco de salarios (4^a de 1992), estableciendo su pago semestral y eliminando su carácter salarial y prestacional; decreto a su vez modificado por el Decreto 3382 de 2005 en cuanto se refiere a eliminar la restricción de ser otorgada solo a funcionarios de carrera, además de señalar que se pagara proporcionalmente al tiempo desempeñado por el funcionario.

Pone de presente la existencia del Decreto 2435 de 2016 mediante el cual se eliminó la exigencia del cumplimiento de metas para el reconocimiento de la mencionada bonificación, así como las razones para su retiro; adiciona que al respecto, el Consejo de Estado con sentencia del 19 de junio de 2008, consideró que la limitación del carácter salarial de la bonificación no desconoce ningún derecho adquirido, ni desconoce disposiciones

superiores, toda vez que, la bonificación por actividad judicial fue creada para mejorar el salario, siendo una suma adicional a la asignación básica mensual, constituida, desde el principio sin carácter salarial.

Cita el Decreto 3900 de 2008, en el que se introdujo como nueva modificación que la bonificación por actividad judicial constituiría factor salarial para determinar el ingreso base de cotización al Sistema General de Pensiones y para cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a partir del 01 de enero de 2009; solicitando no acceder a las pretensiones de la demanda, en tanto, la entidad que representa ha aplicado correctamente el contenido de la norma.

Como medios exceptivos propuso: 1) IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL DE RECONOCER LOS DERECHOS RECLAMADOS POR EL ACTOR, 2) INTEGRACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO, 3) PRESCRIPCIÓN Y 4) LA INNOMINADA, poniendo de presente que no se pueden contraer obligaciones atribuibles al presupuesto de gastos sobre apropiaciones inexistentes, resultando inviable asumir obligaciones sin respaldo presupuestal pues el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha asignado recursos para asumir los mayores valores que se generarían y la necesidad de aplicar la prescripción de los derechos prestacionales.

2. TRÁMITE PROCESAL

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales admitió la demanda mediante proveído del 27 de octubre de 2021 /Archivo: 018Admite.pdf/, una vez notificado, se allega la contestación de la demanda en términos y se corre traslado de las excepciones sin pronunciamiento de la parte actora. Posteriormente, mediante Auto de 18 de febrero de 2022 se acoge la figura de sentencia anticipada, se deciden excepciones previas, se fija el litigio, se decretan pruebas y se corre traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para presentar el respectivo concepto. /Archivo: 026PruebasAlegatos.pdf/.

2.1 ETAPA DE ALEGACIONES

PARTÉ DEMANDANTE: GUARDO SILENCIO.

PARTÉ DEMANDADA: GUARDO SILENCIO.

MINISTERIO PÚBLICO: NO RINDIÓ CONCEPTO.

3. CONSIDERACIONES

Se procede a resolver el problema jurídico identificado en la ‘FIJACIÓN DEL LITIGIO’, consistente en establecer la legalidad de las Resoluciones DESAJMAR19-1571 del 14 de noviembre de 2019 y DESAJMAR19-1702 del 23 de diciembre de 2019, mediante las cuales se resolvió el derecho de petición presentado por la actora negando el reconocimiento como factor salarial de la bonificación por actividad judicial para todos los efectos legales. Para ello 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 a **(i.iii)** la solución de los siguientes problemas jurídicos asociados:

- ⊕ ¿Tiene derecho la parte demandante al reconocimiento de la bonificación judicial semestral contenida en el artículo 1º del Decreto 3131 de 2005 como factor salarial?

En caso afirmativo,

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

En caso de acceder a las pretensiones:

- ⊕ ¿Se configuró la prescripción trienal del derecho reconocido?

3.1 ARGUMENTO CENTRAL

3.1.1 PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

-BONIFICACIÓN POR ACTIVIDAD JUDICIAL: REGULACIÓN

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4^a 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*, entre los cuales señaló el respeto a los derechos adquiridos y la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales, adicionando en el artículo 10, que todo régimen salarial o prestacional que se estableciera contraviniendo las disposiciones de la Ley carecería de efecto.

Con el fin de reconocer el buen desempeño de los funcionarios que ejerzan el cargo de Juez de la República, entre otros, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3131 de 2005 por medio del cual crea una bonificación judicial, sin carácter salarial, que se pagará semestralmente, a partir, del 30 de junio de 2005.

El 23 de septiembre de 2005, expide el 3382 mediante el cual modifica el mencionado decreto, en el sentido de que la bonificación por actividad judicial sea reconocida también a quienes ocupen dicho empleo con una forma de vinculación diferente al nombramiento en propiedad, así como de exigirse el desempeñar el cargo mínimo cuatro meses para su reconocimiento, entre otras cosas. Posteriormente se expide el Decreto 2435 de 2006 que modifica los dos últimos, en tanto, establece las maneras de perder el disfrute de la bonificación.

Sin perjuicio de lo anterior, el 07 de octubre de 2008 se realiza una última modificación a través del Decreto 3900 de 2008, en la que se establece que a partir del 1º de enero de 2009, la bonificación por actividad judicial constituirá factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones, y de acuerdo con la Ley 797 de 2003, para cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

-BONIFICACIÓN POR ACTIVIDAD JUDICIAL: NATURALEZA

En consideración a la regulación normativa de la bonificación por actividad judicial, en especial, lo establecido en su decreto de creación¹ y en su último decreto modificatorio², este emolumento es un derecho de los funcionarios judiciales que se percibe dos veces en el año (30 de junio y 30 de diciembre) proporcionalmente al tiempo laborado, siempre y cuando no sea inferior a 4 meses, que por expresa disposición normativa no constituye factor salarial, excepto para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones y la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

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

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

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

Se sigue de lo anterior, que la bonificación por actividad judicial no ostenta carácter salarial, con las excepciones previstas en las normas citadas, no sólo en virtud de lo normado en la Ley 4^a de 1992, sino por ser la posición uniformemente sostenida por el Consejo de Estado, que además sobre el tema precisó³:

“El señalamiento de condiciones salariales y prestacionales de los servidores públicos, hacen parte de esa situación jurídica de carácter general de derecho público y es por ello eminentemente modificable. La Corte Constitucional en sentencia del C-279/96 afirmó: “En varias ocasiones, la

¹ Decreto 3131 de 08 de septiembre de 2005

² Decreto 3900 de 2008

³ Sentencia del 19 de junio de 2008, Exp. 2006-0043(0867-06), M.P. JAIME MORENO GARCÍA

jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991, y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podían entonces disponer que no se consideraran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquél". Por lo anterior, los artículos 1º parcial y 2º del Decreto 3131 de 2005, al señalar que la bonificación de actividad judicial no tendría carácter salarial ni prestacional, no desconocieron ningún derecho adquirido ni disposiciones legales o constitucionales."

Es claro entonces, el no carácter salarial de esta prestación que simplemente es una suma pagada de forma adicional al salario dos veces al año (junio – diciembre) y que tiene por fin mejorar las condiciones económicas de los funcionarios judiciales, concebida desde sus comienzos de esta manera, por lo que, retomando la postura del Consejo de Estado, el no reconocerle carácter salarial no desmejora la situación económica de sus beneficiarios.

En esta misma línea de intelección, ha de tenerse en cuenta que, la bonificación por actividad judicial es cancelada como reconocimiento a la buena labor que desempeñan los funcionarios judiciales, buscando incentivar su buena labor y no ser una contraprestación directa a sus servicios formando parte de su asignación básica, que es la remuneración mensual ordinaria.

Vale la pena recordar que el Decreto 3131 de 2005, fue expedido en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4^a de 1992, no en desarrollo del artículo 14, como quedó expreso en su texto. De este modo, la bonificación por actividad judicial es apenas la expresión de la competencia ordinaria que otorga la ley salarial al Gobierno Nacional, conclusión que surge del mandato constitucional contenido en el artículo 150, numeral 19, literal e) y del artículo 2º de la citada Ley 4^a de 1992, que estableció los objetivos y criterios con base en los cuales el Gobierno Nacional determinaría el régimen salarial, dentro de los que es pertinente señalar la utilización eficiente del recurso humano, la competitividad, la adopción de sistemas de evaluación y promoción, entre otros; de modo que, esta prestación es una expresión de la competencia que le asiste al Gobierno Nacional de estimular el ejercicio eficiente de la actividad judicial.

- DE LA BONIFICACIÓN DE ACTIVIDAD JUDICIAL COMO FACTOR SALARIAL

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

En el Decreto Nacional 3900 de 2008, se señaló que a partir del 1º de enero de 2009 dicha prima constituiría factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensional y Sistema General de Seguridad Social en Salud; no obstante, el Consejo de Estado⁴ ratificó la legalidad de la limitación de su carácter salarial en consonancia con el

⁴ Sección Segunda, Consejo de Estado, sentencia de 19 de junio de 2008, expediente 0867-06, MP. Dr. Jaime Moreno García.

pronunciamiento de la Corte Constitucional⁵ que declaró la exequibilidad de los artículos 14 y 15 de la Ley 4^a de 1992.

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

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

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

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

- **DERECHO A LA RELIQUIDACIÓN DE LAS PRESTACIONES SOCIALES CON LA INCLUSIÓN DE LA BONIFICACIÓN POR ACTIVIDAD JUDICIAL**

En punto a establecer si es menester ordenar la reliquidación de las prestaciones sociales de la parte actora con la inclusión de la bonificación por actividad judicial, es preciso mencionar que la Corte Constitucional ha afirmado que las normas legales pueden disponer que emolumentos no se consideraran parte del salario para efecto de liquidar prestaciones sociales, pese a que a luz de criterios tradicionales debieran tenerse como parte de aquél, sin que eso implique el desconocimiento de derechos adquiridos, así ha sido reconocido por el Consejo de Estado⁶, en los siguientes términos:

La vinculación de un empleado se produce por un acto condición que tiene por objeto colocar a una persona en situación jurídica general, preexistente de carácter objetivo y creación unilateral, modificable en cualquier momento en que sea necesario al interés público. El señalamiento de condiciones salariales y prestacionales de los servidores públicos, hacen parte de esa situación jurídica de carácter general de

⁵ Sentencia C-279/96

⁶ Sentencia de 19 de junio de 2008, expediente 2006-0043 (0867-06) M.P. Jaime Moreno García

derecho público y es por ello eminentemente inmodificable. la Corte Constitucional en sentencia de C-279/96 afirmó: “En varias ocasiones, la jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991 y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podían entonces disponer que no se consideraran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquel”. Por lo anterior, los artículos 1º parcial y 2º del Decreto 3131 de 2005, al señalar que la bonificación judicial no tendría carácter salarial ni prestacional, no desconocieron ningún derecho adquirido, ni disposiciones legales o constitucionales.”

Se itera, entonces que, la bonificación por actividad judicial no ostenta carácter salarial, ni prestacional, y, por ende, no puede tenerse como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales de la parte actora, esto, además, por cuanto, su regulación normativa de forma expresa así lo consagra – artículos 1º de los Decreto 3131 de 2005 y 3900 de 2008-. Tal exclusión fue validada no sólo por la Corte Constitucional en la referida sentencia C-279 de 1996, sino también por el Consejo de Estado en la sentencia proferida el 19 de junio de 2008 con ponencia del doctor Jaime Moreno García, que textualmente expresa:

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

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

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

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

Al concluirse que este componente de la remuneración de la parte actora no ostenta carácter salarial, se despachará desfavorablemente las pretensiones propuestas.

3.1.2 CASO CONCRETO

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

- La actuación administrativa ante la Entidad demandada se surtió, así:
 - a) La demandante presentó reclamación administrativa el **23 de octubre de 2019**. /Archivo: 005ReclamacionAdm.pdf/
 - b) La Entidad dio respuesta a través de la Resolución No. DESAJMAR19-1571 del 14 de noviembre de 2019, negando su solicitud. /Archivo: 008Resuelve.pdf/
 - c) Contra la mencionada resolución la demandante interpuso recurso de apelación el 09 de diciembre de 2019 /Archivo: 006Apelación/, el cual fue concedido mediante Resolución No. DESAJMAR19-1702 del 23 de diciembre de 2019 /Archivo: 007ConcedeApelación/, sin que a la fecha haya sido resuelto configurándose el silencio administrativo negativo.

De lo probado se desprende, que la entidad demanda negó a la actora la solicitud de reliquidación de sus prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación por actividad judicial como factor salarial considerando que ha aplicado correctamente la normatividad que rige la materia y que, al guardar silencio frente a su recurso de alzada, se confirmó la decisión mediante un acto administrativo ficto o presunto negativo.

3.1.3 CONCLUSION

Conforme a las consideraciones expuestas, es claro que la bonificación por actividad judicial no constituye factor salarial para efectos de liquidación de las prestaciones sociales de la demandante, sin embargo, se despacharan desfavorablemente las excepciones denominadas: 1) IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL DE RECONOCER LOS DERECHOS RECLAMADOS POR EL ACTOR Y 2) PRESCRIPCIÓN, propuestas por la entidad demandada, en tanto, el hecho de que una autoridad no pueda contraer obligaciones atribuibles al presupuesto de gastos sobre apropiaciones inexistentes, no es óbice, para reconocer un derecho laboral que propenda por nivelar las desigualdades aplicando las reglas propias de: el *indubio pro operario*, la norma más favorable y la condición más beneficiosa para el trabajador.

No obstante, como se ha considerado a lo largo de la presente providencia dando solución al primer problema jurídico planteado, se tiene que, no le asiste a la parte demandante el derecho al reconocimiento de la bonificación por actividad judicial como factor salarial para efecto de la liquidación de sus prestaciones sociales, siendo lo propio, negar las pretensiones formuladas en el liblelo genitor.

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 Proceso⁷, **no hay lugar a condenar en costas**, por cuanto, no se evidencia su causación. Esto de conformidad con el Artículo 2º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen tarifas de agencias en derecho”.

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

F A L L A

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda invocadas por **Liliana del Rocío Ojeda Insuasty** en contra de la **Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO. SIN CONDENA EN COSTAS, por lo descrito en la motivación de esta providencia.

TERCERO. Sin necesidad de auto que lo ordene, ejecutoriada esta sentencia **DEVUELVASE** el expediente al Juzgado de Origen.

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

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO
JUEZ

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

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia anterior se notifica en el Estado
No. 087 DEL 01 DE DICIEMBRE DE 2023

VALERIA CAÑAS CARDONA
Secretaria Ad-Hoc

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”