



JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ

*Sección Segunda*

Carrera 57 N° 43-91 – Sede de Despachos Judiciales - CAN  
Juez CATALINA DÍAZ VARGAS

Bogotá, D.C., 14 de febrero de 2018, hora: 03:00 p.m.

ACTA DE AUDIENCIA INICIAL CON FALLO  
(Artículo 183 Ley 1437 de 2011)

Expediente: 11001-33-35-016-2016-00118-00  
Demandante: PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO  
Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Tema: Bonificación judicial – Decreto 382 de 2013  
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho de Carácter Laboral

1.- *ASISTENTES* - Numerales 2º y 4º, artículo 180 de la Ley 1437 de 2011

*1.1. Parte demandante:* Abogado JOSÉ ROBERTO BABATIVA VELÁSQUEZ, identificado con C.C. N° 11.406.673 y T. P. N° 59.644 del C. S. de la J., reconocido a folio 47 vuelto del expediente.

*1.2. Entidad demandada – Fiscalía General de la Nación:* Abogada PAOLA ANDREA IBÁÑEZ BUSTAMANTE, identificada con C.C. N° 40.046.375 y T. P. N° 134.107 del C. S. de la J., reconocida a folio 89 del expediente.

2. *SANEAMIENTO DEL PROCESO* - Numeral 5º, artículo 180 de la Ley 1437 de 2011

El Despacho indagó a los apoderados de las partes si hasta este momento procesal advierten algún vicio del proceso que deba ser saneado.

*El apoderado de la parte demandante.* No encontró vicios que anulen el proceso

*La apoderada de la entidad demandada.* Tampoco encontró nulidades que invaliden lo actuado.

*La Juez.* Una vez revisadas las actuaciones hasta este momento surtidas en el proceso, el Despacho tampoco encuentra vicios que impidan su continuación.

*Esta decisión quedó notificada en estrado. Sin recursos.*

3. *EXCEPCIONES PREVIAS* - Numeral 6º, artículo 180 de la Ley 1437 de 2011

Procedió el Despacho a resolver las excepciones previas propuestas por la entidad demandada, verificando que de ellas se haya dado traslado a la parte contraria, conforme al parágrafo 2º, artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 como en efecto ocurrió (fl. 87). El apoderado de la parte demandante no se pronunció al respecto (fl. 88).

La apoderada de la Nación – *Fiscalía General de la Nación*, propuso como excepciones las siguientes: 1) Prescripción de los derechos laborales; 2) Cumplimiento de un deber legal; 3) Falta de legitimación en la causa por pasiva; 4) Cobro de lo no debido y 5) Buena fe, (fls. 71-73)

Resolución de las excepciones: En cuanto a las excepciones de *cumplimiento de un deber legal, cobro de lo no debido y buena fe*, observa el Despacho que no constituyen excepciones previas, sino que se trata de argumentos de defensa encaminados a atacar el fondo del derecho sustancial reclamado, razón por la cual se desatarán con la decisión de fondo a que haya lugar.

La excepción de falta de *legitimación en la causa por pasiva*, el Despacho no la declara probada, teniendo en cuenta que la accionante es empleada de la *Fiscalía General de la Nación*, como se verifica en la certificación que reposa a folio 43 del expediente y lo acepta la entidad en la contestación de la demanda (fl. 58), por lo tanto es esa entidad la que debe asumir el pago de las prestaciones fijadas para sus empleados por parte del legislativo o el ejecutivo, en los casos establecidos en la Ley.

Adicionalmente, los argumentos que expone la entidad van encaminados a atacar el derecho sustancial reclamado y la solicitud de vinculación de otras entidades para responder solidariamente en caso de acceder a las pretensiones de la demanda, corresponden a un medio de control distinto al que aquí se decide.

Respecto de la excepción de *prescripción de los derechos laborales* esta será resuelta una vez se determine si le asiste derecho a lo reclamado a la parte demandante.

Esta decisión quedó notificada en estrado. Sin recursos.

4. FIJACION DEL LITIGIO – Numeral 7º, artículo 180 de la Ley 1437 de 2011

Una vez resueltos los puntos anteriores, el Despacho de manera previa enuncia los hechos en que están de acuerdo las partes y posteriormente procede a fijar el objeto del litigio, así:

*Hechos en que están de acuerdo las partes:*

Las partes están de acuerdo en la existencia de los siguientes hechos que están demostrados con documentos aportados por la parte demandante, expedidos por la entidad demandada y que no fueron tachados de falsos:

1. La demandante PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO, presta sus servicios a la entidad desde el 1º de enero de 2012 en el cargo de Profesional Especializado I, devengando un sueldo equivalente a \$4'656.149 y una bonificación judicial por valor de \$635.167, según certificado laboral expedido, el 10 de noviembre de 2016, por el Jefe del Departamento de Administración de Personal (e) de la *Fiscalía General de la Nación*, (fotocopia informal reposa a folio 43 del expediente).
2. El 10 de julio de 2015 la señora PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO elevó petición ante la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, bajo el Nº GDPQ Nº 20156111248132, a través de la cual solicitó que se reconociera como factor salarial y para todos los efectos legales la bonificación judicial creada en virtud del Decreto 382 del 6 de marzo de 2013 y, en consecuencia,

se reconozcan, de manera indexada, todos los reajustes pertinentes en las prestaciones sociales, primas legales, bonificaciones y demás emolumentos que devenga, (original de la petición reposa a folios 4-5 del expediente).

3. La anterior petición fue resuelta de forma desfavorable por el Jefe del Departamento de Administración de Personal (e) de la Fiscalía General de la Nación, mediante el Oficio N° 20153100063251 del 4 de noviembre de 2015 –acto acusado-, en la que manifestó que conforme a la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la referida ley, es la única autoridad competente para establecer el régimen salarial de los funcionarios al servicio del Estado, por lo tanto no es factible acceder a lo solicitado por la actora. (fotocopia informal figura a folios 2-3 del plenario).
4. Se observa que en el salario pagado durante los años 2013, 2014 y 2015 le pagaron la bonificación judicial, según consta en la relación de pagos realizados por la entidad accionada a favor de la demandante (original visible a folio 44 del plenario).
5. Se tienen en cuenta las demás pruebas aportadas con la demanda y con la contestación de la demanda.

*La Juez les concede el uso de la palabra a los apoderados de las partes para que manifiesten si están de acuerdo con los hechos y las pruebas que se relacionaron.*

*El apoderado de la parte demandante manifiesta que está de acuerdo con las pruebas relacionadas por el Juzgado.*

*La apoderada de la entidad demandada también estuvo de acuerdo con las pruebas relacionadas por el Despacho*

*Esta decisión quedó notificada en estrado. Sin recursos.*

#### *Fijación del litigio*

Acordado lo anterior, el litigio se concreta en determinar si la señora PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO, en calidad de empleada de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, tiene derecho que la bonificación judicial que devenga sea tenida en cuenta como factor salarial y, en consecuencia, se ordene la reliquidación y pago de todos los emolumentos que percibe con la inclusión de tal bonificación, a partir del 1º de enero de 2013.

*La Juez les concede el uso de la palabra a los apoderados de las partes para que manifiesten si están de acuerdo con la fijación del litigio.*

*El apoderado de la parte demandante. Manifiesta que está de acuerdo con la fijación del litigio expuesta por el Despacho.*

*La apoderada de la entidad demandada. También estuvo de acuerdo con la fijación del litigio.*

*Esta decisión quedó notificada en estrado. Sin recursos.*

**5. CONCILIACIÓN – numeral 8º, artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

*La Juez* le pregunta a la apoderada de la entidad demandada si tiene una fórmula de arreglo o conciliación respecto del presente litigio.

*La apoderada de la entidad demandada:* Manifiesta que mediante Acta N° 85 de 2017, la entidad decidió no proponer fórmula de arreglo para el presente asunto. Aporta en tres (03) folios el acta citada.

*La Juez.* Así las cosas y en vista de que no existe ánimo conciliatorio, se declara fallida esta etapa y se sigue con el curso de la audiencia en la etapa siguiente.

*Esta decisión quedó notificada en estrado. Sin recursos.*

**6. DECRETO DE PRUEBAS- Numeral 10, Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

*Pruebas de la parte demandante,* (fl. 23): Con el valor probatorio que corresponde otorgarles se tienen como pruebas las aportadas por la parte demandante y que se encuentran incorporadas al expediente. Además, solicitó como prueba que se oficie a la entidad demanda para que allegue al proceso una certificación que contenga la fecha de ingreso a la entidad de la accionante, cargo desempeñado, asignación básica, lugar de prestación de servicios y los emolumentos pagados por la demandada desde el 1º de enero de 2013, pruebas que no serán decretadas por cuanto tales documentos ya reposan en el plenario y a ellos se hizo mención en el acápite de fijación de hechos de la demanda. Adicionalmente el asunto es de puro derecho, razón por la cual las pruebas que obran en el expediente son suficiente para adoptar una decisión de fondo.

*Pruebas solicitadas por la entidad demanda,* (fls. 73-74): No allegó pruebas y tampoco solicitó el decreto y práctica de pruebas.

*Pruebas de Oficio:* El despacho no considera necesario decretar más pruebas, puesto que con las que obran en el expediente son suficientes para proferir sentencia de fondo y además el asunto es de puro derecho.

*Esta decisión quedó notificada en estrado. Sin recursos.*

**7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN – Inciso final artículo 179 de la Ley 1437 de 2011**

Como el asunto es de puro derecho y adicionalmente no es necesario practicar más pruebas de las que obran en el expediente, el Juez procedió a escuchar los alegatos de conclusión de la entidad demandada, antes de dictar la sentencia, quienes los presentaron así:

*Alegatos de conclusión de la parte demandante.* Reitera los argumentos de la demanda. Alegatos de Conclusión quedan consignados en C.D. que contiene el audio y video de la audiencia.

*Alegatos de conclusión de la entidad demandada.* Reitera los argumentos de la contestación de la demanda. Alegatos de Conclusión quedan consignados en C.D. que contiene el audio y video de la audiencia.

8. Sentencia – Inciso final artículo 179 de la Ley 1437 de 2011

Escuchados los alegatos de conclusión presentados por las partes, teniendo en cuenta las pruebas, los argumentos de las partes y el precedente jurisprudencial, el Despacho dicta la siguiente,

SENTENCIA N° 017 de 2018

De conformidad con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, el JUZGADO 16 ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA, procede a dictar sentencia conforme la siguiente motivación:

1.- PRETENSIONES DE LA DEMANDA

La señora PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO, solicita a esta inaplique el artículo 1º de los Decretos 0382 de 2013 y 022 de 2014, en cuanto consagraron que la bonificación judicial únicamente constituyen factor salarial para calcular la base de cotización al sistema general de seguridad social en salud y pensiones y como consecuencia de tal declaración anule el acto administrativo contenido en el Oficio N° 20153100063251 del 4 de noviembre de 2015, a través del cual la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN le negó la reliquidación de todas las prestaciones sociales teniendo en cuenta la bonificación judicial prevista en los Decretos 0382 de 2013 y 022 de 2014, como factor salarial.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a reliquidar y pagar en forma indexada todas las prestaciones, teniendo en cuenta para tales efectos, la incidencia de la bonificación judicial como factor salarial desde el 1º de enero de 2012, que se le ordene a la entidad a que dé cumplimiento a la sentencia condenatoria dentro del término previsto en los artículos 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, así como la condena en costas y pago de intereses moratorios, en aplicación del artículo 188 del C.P.A.C.A., (fl. 18).

2.- HECHOS DE LA DEMANDA

Se plantean en la demanda los hechos que ya quedaron relacionados en el capítulo de la fijación del litigio y que fueron aceptados por las apoderadas de las partes.

3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte demandante invoca como violadas las siguientes normas de rango constitucional el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 25, 39, 48, 53, 54, 55, 56 y 64 y de rango legal el artículo 1º del Decreto 382 de 2013, artículo 1º del Decreto 022 de 2014, Decretos 2646 de 1994, 4057 de 2011, Ley 83 de 1991, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 1º de la Ley 54 de 1962 y las sentencias C-521/95 y C-710/96.

Indicó que el acto administrativo atacado resulta inconstitucional e ilegal, por cuanto la bonificación judicial que fue concebida con la intención de nivelar el salario devengado por los funcionarios de la Rama Judicial al no ser considerada factor salarial para efectos de liquidación de las distintas prestaciones sociales, pero si para la liquidación de la salud y pensión, lo que representa un menoscabo patrimonial excesivo en contra del trabajador.

Sostuvo que el artículo 53 superior hace énfasis en conceptos como el salario, la primacía de la realidad sobre las formalidades, los principios de favorabilidad e irrenunciabilidad a los derechos del trabajador, los cuales han sido objeto de diversas interpretaciones por parte de las altas cortes y van encaminados a favorecer al empleado. Al respecto, en dicha interpretación se ha concluido que el salario está integrado por todas las sumas pagadas de manera habitual y periódica como contraprestación al servicio, por lo tanto la entidad demandada debe liquidar las prestaciones sociales teniendo en cuenta la mencionada bonificación.

Expresó que existen diversas interpretaciones que le otorgan el carácter salarial a la bonificación judicial y en razón de ello se debe inaplicar por inconstitucional la parte pertinente del decreto en cuestión y, en su lugar reconocer el carácter salarial de la bonificación judicial, (fls. 20-22 y 37-40).

#### 4.- Oposición a la demanda por parte de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En su escrito de contestación de la demanda a folios 58-74, manifestó la apoderada de la entidad que el Decreto 383 de 2013 señala que la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para determinar la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones, pero no para el pago de otro tipo de prestaciones al empleado.

De tal forma que, la entidad se limitó a dar estricto cumplimiento al deber legal que le asiste y, por lo tanto, no puede realizar modificaciones presupuestales y salariales en las cuales no cuenta con competencia expresa de la ley.

Anotó que la bonificación judicial tiene como fundamento la Ley 4ª de 1992, la cual confiere al Gobierno Nacional plenas atribuciones para fijar el régimen salarial de los servidores públicos y este en uso de dichas facultades, determinó una escala prestacional y salarial, a su vez estipuló expresamente que constituiría factor salarial solo para calcular la base de cotización en el sistema general de seguridad social en salud y pensiones, pero no para el pago de otros emolumentos. Insistió que ninguna otra autoridad tiene atribuciones constitucionales y legales para crear emolumentos o darles el carácter de salario a los ya existentes, excepto las que ejerce el legislativo y excepcionalmente el ejecutivo.

#### 5.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Debe resolver el Juzgado si la señora PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO tiene derecho a que se reconozca y pague de manera indexada las prestaciones sociales causadas desde el 1º de enero de 2013 y en adelante, teniendo en cuenta para todos los efectos legales que la bonificación judicial establecida en los Decretos 383 de 2013 y 022 de 2014, constituye factor salarial.

Para resolverlo tendremos en cuenta las premisas fácticas, las premisas normativas, las pruebas, las alegaciones de los apoderados y lo que al respecto señala el precedente jurisprudencial.

## 5.1.- Normas aplicables al caso y el precedente jurisprudencial

### 5.1.1. Del régimen salarial de los empleados públicos

La Constitución Política de 1991 en su artículo 150<sup>1</sup> establece la competencia general del Congreso de la República para la expedición de las Leyes. Por medio de esa potestad el órgano legislativo ejerce, entre otras funciones, las de dictar normas generales de carácter prestacional, y en virtud de estas, señala las directrices y define los propósitos, objetivos y criterios a los cuales debe someterse el Gobierno Nacional para que éste a su vez establezca el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del propio Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (artículo 150, numeral 19, literal e).

Visto lo anterior, es claro entonces que en el ordenamiento jurídico colombiano existe una dualidad en la competencia entre el legislador y el ejecutivo para expedir normas de carácter salarial y prestacional en lo que atañe a los empleados públicos, los miembros del Congreso de la República y los empleados vinculados a las Fuerzas Militares, en donde el primero fija los criterios o parámetros generales y el segundo los aplica en su tarea de definir el marco salarial de los referidos empleados.

Posteriormente y con el ánimo de materializar el principio de dualidad o competencia compartida y en cumplimiento del mandato constitucional al que se ha hecho referencia, en el año 1992 el Congreso de la República expidió la Ley 4<sup>a</sup> de 1992<sup>2</sup> y dicha disposición confirió plenas facultades al Presidente de la República a efectos que regulará el régimen laboral de los servidores públicos, incluidos los trabajadores oficiales, así como los servidores de la Fiscalía General de la Nación.

### 5.1.2. Régimen salarial y prestacional de los empleados de la Fiscalía General de la Nación

Con la creación de la Fiscalía General de la Nación en la Carta Política de 1991, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 2699 de 1991<sup>3</sup> que contiene el estatuto orgánico de esa entidad, dentro del cual se estableció el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos vinculados a esa entidad, el que a su vez permitió el ingreso de servidores provenientes de la Rama Judicial, quienes tuvieron en su momento la facultad de optar por el régimen salarial y prestacional que tenían antes de su ingreso a la entidad (antes de 1993) o por el contrario, a la nueva escala salarial establecida en el artículo 54 del citado decreto, con la advertencia que sólo percibirían el sueldo que corresponda a cada cargo.

Seguidamente, en uso de las facultades conferidas por la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el Presidente de la República, profirió el Decreto 53 de 1993<sup>4</sup>, mediante el cual fijó el régimen salarial de los servidores públicos vinculados a la Fiscalía General de la

<sup>1</sup> Constitución política. Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

<sup>2</sup> Mediante 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.

<sup>3</sup> Por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>4</sup> Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

Nación con posterioridad a la vigencia de dicha norma y lo hizo extensivo a quienes se acogieren y se rigieran por el régimen contenido en el Decreto 2699 de 1991.

Con la expedición del Decreto 4058 de 2011<sup>5</sup>, el Presidente de la República, en uso de las facultades conferidas por la Ley 4ª de 1992 creó y reorganizó las denominaciones de los empleos en la nomenclatura de la Fiscalía General de la Nación y estableció las actuales equivalencias de empleos en la entidad.

Finalmente, en el año 2013 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 083 de 2013<sup>6</sup>, en virtud del cual en el artículo primero<sup>7</sup> creó una bonificación judicial para los servidores públicos pertenecientes a la Fiscalía General de la Nación, cuyo régimen salarial y prestacional se encuentre contenido en los Decretos 053 de 1993 y 875 de 2012, pagadera mensualmente, a partir del 1º de enero de 2013, con la obligación de reajustarla desde el año 2014 en cumplimiento del Decreto 022 de 2014, con vigencia hasta el año 2018, conforme con la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC) del 2%, respecto del valor de la bonificación judicial asignada en el año inmediatamente anterior y a partir del año 2019 y en lo sucesivo, el valor mensual de la bonificación judicial será equivalente al valor que se perciba en el año inmediatamente anterior reajustado con la variación del IPC certificado por el DANE. Serán beneficiarios de la bonificación anterior, los funcionarios y empleados que no optaron por el régimen establecido en el Decreto 53 de 1993. También fue expresa la norma en indicar que la bonificación constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones.

Además, el decreto del año 2013 señaló que aquellos funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación que se vincularon con posterioridad o no continuaron con el sistema del régimen establecido en el Decreto 53 de 1993, se regían por las disposiciones del Decreto 839 de 2012 y aquellas que lo modifican o sustituyan, es decir, quienes quedaron con el sistema anterior no tenían derecho a la bonificación judicial, salvo que percibiera un monto al inferior al nuevo reconocimiento, caso en el cual se pagarán las diferencias entre uno y otro régimen.

### 5.1.3. Concepto de salario. Protección constitucional. Jurisprudencia aplicable

Debe precisarse en primer lugar que el salario lo constituyen todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor, sea en dinero o en especie.

<sup>5</sup> Por el cual se modifica el Decreto 1047 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 10. Créase para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto número 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el Decreto número 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. La bonificación judicial se reconocerá a partir del 10 de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año, al valor que se fija en la siguiente tabla:

PARÁGRAFO. La bonificación judicial creada en el presente artículo se ajustará a partir del año 2014 de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC); en consecuencia no le aplica el incremento que fije el Gobierno Nacional para las asignaciones básicas en el año 2013 y siguientes.

A partir del año 2014 y hasta el año 2018, los valores señalados en las tablas del presente artículo contienen un ajuste equivalente a una variación proyectada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del dos por ciento (2%) respecto del valor de la bonificación judicial asignada en el año inmediatamente anterior.

En el evento en que la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para las vigencias fiscales de los años 2014 a 2018 inclusive, sea diferente al dos por ciento (2%) proyectado para el valor de la bonificación judicial para los mismos años, el Gobierno Nacional ajustará las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presente.

Para el año 2019 y en adelante el valor mensual de la bonificación judicial será equivalente al valor que se perciba en el año inmediatamente anterior reajustado con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El salario está constitucionalmente protegido por un convenio que hace parte de la Constitución Política en los términos del Bloque de Constitucionalidad, (artículos 93 y 94 de la Constitución Política) se trata del “CONVENIO N° 95 DE LA OIT”, es decir, el “CONVENIO RELATIVO A LA PROTECCIÓN DEL SALARIO”, aprobado por la Ley 54 de 1962<sup>8</sup>, el cual define el salario como en los términos que a continuación se enuncian:

*“Artículo 1°: A los efectos del presente Convenio, 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 (...)”.*

La protección del salario, implícita también en el artículo 25 de la Constitución Política, no sólo se reduce a no efectuar descuentos no autorizados por la ley, sino que produzca los efectos favorables que de él se desprendan, como en el caso de los emolumentos que periódicamente perciba el trabajador, ya que esta no es una dádiva del Estado sino una remuneración justa por los años de trabajo dedicado al mismo.

Por lo tanto, no puede desconocerse que todo lo que devengue el trabajador debe ser reconocido por el empleador como constitutivo del salario y no tomarlo de forma fraccionada, parcial o incompleta, máxime cuando el constituyente primario fue claro en establecer que *“Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”* (artículo 53 de la Constitución Política) y ocurre que el citado convenio de la OIT brinda la protección al salario *“sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo”*, mientras que la propia Constitución desautoriza toda aplicación e interpretación que menoscabe los derechos de los trabajadores y la dignidad humana. Al respecto, indica la Constitución en el artículo 53 que *“La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”* (Subraya el Despacho).

Al efecto, el Consejo de Estado<sup>9</sup> en reciente pronunciamiento se ha referido al concepto de salario como *“(...) una noción más amplia que comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución directa por sus servicios. Su regulación le corresponde al legislador dentro de los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad, con fundamento en los principios constitucionales como: igualdad, garantía de una remuneración mínima, vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos y primacía de la realidad sobre la formalidad (...), para ello, “(...) el Decreto Ley 1042 de 1978, en su artículo 42, indica que forman parte del salario además de la asignación básica mensual, el valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, el auxilio de transporte, el auxilio de alimentación, las primas, las bonificaciones, los viáticos y otros elementos de los cuales algunos constituyen factor salarial (...)”* (Resalta el Despacho).

<sup>8</sup> por la cual se aprueban varios Convenios Internacionales del Trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en las reuniones 20<sup>a</sup>, 32<sup>a</sup>, 34<sup>a</sup> y 40<sup>a</sup>.

<sup>9</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Segunda- Subsección B. Sentencia del 28 de septiembre de 2016. MP: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Además resaltó el Alto Tribunal que establecer diferencias en cuanto a que emolumentos constituyen o no factor salarial corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario.

En otra oportunidad al analizarse los factores que constituyen salario la misma Corporación en reciente sentencia del 19 de enero de 2017<sup>10</sup> reiteró que la remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral, razón por la cual comprende, entre otros emolumentos, los sueldos, las primas, las bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

Destacó en esa oportunidad el Consejo de Estado, que el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo pese a ser aplicable al régimen laboral individual de carácter privado, también es extensivo a los empleados públicos, toda vez se trata de una referencia o consagración a los derechos mínimos, indiscutibles, innegociables e imprescriptibles de todo trabajador, independiente de su tipo de vinculación.

En síntesis, para la Corporación, el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor.

La tesis anterior (sobre el salario) ya había sido expuesta por la máxima corporación de lo contencioso administrativo, en diversos pronunciamientos, entre los cuales se destacan las decisiones del 2 de abril de 2009<sup>11</sup> y del 7 de abril de 2011<sup>12</sup>, a través de la cual se le otorgó el carácter salarial al 30% de la prima especial de servicios establecida en virtud de la Ley 4ª de 1992 y que devengan algunos funcionarios judiciales, entre estos los de la Fiscalía General de la Nación. En dichas providencias se indicó que todo valor que por distintos conceptos percibe el servidor público, indistintamente su de denominación, pero con la característica fundamental de representar incrementos a los ingresos provenientes de la relación laboral constituyen salario, por cuanto dichas sumas son un plus para añadir valor agregado a los ingresos del trabajador.

Al respecto señalaron las citadas sentencias, en síntesis, que el desconocer el carácter salarial de la referida prima (aplicable a la bonificación aquí reclamada) "...desconocía derechos laborales prestacionales y principios constitucionales, pues la jurisprudencia laboral en su desarrollo y evolución, debe propender por la real y efectiva protección de los derechos laborales económicos constitucionalmente previstos (...) pero frente a la prima especial se siguió manteniendo el mismo porcentaje y su carácter no salarial" (Subrayado del Juzgado).

De las decisiones en cita, se concluye que la tesis acogida por los órganos de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de la Jurisdicción Constitucional, disponen que el salario, se insiste, se encuentra conformado por toda suma que habitual y periódicamente reciba el empleado o trabajador por la prestación de sus servicios, como una retribución directa, independientemente de la denominación que se le dé.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 19 de enero de 2017. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, demandado: UGPP.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 2 de abril de 2009, M.P. Gustavo Gómez Aranguren, Rad. N° 2007-00098.

<sup>12</sup> Sección Segunda, Subsección "A", radicado 2003-00818-01(0168-09), demandado Fiscalía General de la Nación, C. P. Luis Rafael Vergara Quintero.

En conclusión, conforme con el concepto y alcance del salario y la jurisprudencia anteriormente relacionada, no se discute el hecho de que cualquier pago que se realice de manera habitual al empleado y que sea producto o causa de las labores encomendadas a este, constituye en sí mismo salario y debe tener incidencia en la liquidación de las demás prestaciones sociales, al margen de la denominación que se le confiera al momento del reconocimiento de la prestación, pese a que surja de la ley, decretos o reglamentos que expida la autoridad competente.

En el caso bajo estudio, al constituir la bonificación judicial una suma que periódicamente (mensualmente) perciben los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y otros servidores del Estado y que es consecuencia de la retribución directa del servicio que prestan a la institución, constituye salario, y por lo tanto debe tener incidencia prestacional a partir de su reconocimiento y de forma sucesiva hacia futuro, esto es desde el año 2013 en adelante.

Como el Decreto 382 de 2013, mediante el cual se creó la Bonificación Judicial para los empleados de la Fiscalía General de la Nación, no le otorgó el carácter de salarial a ese emolumento, desconoció los principios de progresividad y favorabilidad en materia laboral contenidos en el artículo 53 superior, en tanto tales bonificaciones y primas representan un incremento o mejora del salario, por lo tanto la decisión de excluirla como un factor constitutivo de salario lesiona los principios y derechos que amparan al trabajador.

En virtud de lo expuesto es procedente reconocer el carácter salarial a la bonificación judicial creada a partir del Decreto 382 de 2013, modificado por el Decreto 022 de 2014, a partir del 1º de enero de 2013.

#### CASO CONCRETO

En el presente asunto, la parte demandante pretende que se le reconozca la bonificación judicial creada mediante Decreto 382 de 2013, como factor salarial a efecto que le sean liquidadas sus prestaciones sociales devengadas desde enero de 2013 y en adelante.

Por su parte, la entidad demandada considera que la bonificación reclamada, por expresa disposición legal, no tiene el carácter de ser factor salarial y, en consecuencia no tiene competencia para modificar el régimen salarial y prestacional que rige a los empleados vinculados a ella.

Para resolver el caso concreto, tenemos que se encuentra demostrado que la señora PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO ingreso a prestar sus servicios a la Fiscalía General de la Nación, desde el 1º de enero de 2012 hasta la fecha de presentación de la demanda (fl. 43) y que desempeña el cargo de Profesional Especializado I adscrito a la Dirección Jurídica de la entidad, percibiendo los siguientes emolumentos: sueldo, sueldo de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, prima de productividad y bonificación judicial (fls. 43-44).

Teniendo en cuenta que la vinculación de la demandante tuvo lugar a partir del 1º de enero de 2012 (fl. 43), esta ha quedado gobernada por las disposiciones contenidas en el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013, modificado por los Decretos 022 del 9 de enero de 2014 y 247 del 12 de febrero de 2016, las cuales, se insiste, no reconocieron el carácter salarial a la Bonificación Judicial, razón por la cual se inaplicaran tales decretos únicamente en lo relativo a 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...”, que contiene cada uno, por cuanto desconocieron los postulados constitucionales de progresividad, favorabilidad y protección al trabajador, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que ha definido el concepto de salario en los términos antes expuestos.

En ese orden de ideas y a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN que proceda a reliquidar, a partir del 1º de enero de 2013 y en adelante, todas prestaciones sociales que devenga la demandante y en la cuales tenga incidencia el salario, incluyendo para el efecto la Bonificación Judicial, ya que esta debe considerarse como parte integral del mismo, sin prescripción, por cuanto, el Decreto 382 de 2013 que creó la Bonificación Judicial, fue expedido el 6 de marzo de 2013, por lo que es a partir de dicha fecha que el derecho se hace exigible, razón por la cual en el presente caso no opera la prescripción trienal de que trata el artículo 102 del Decreto 3135 de 1968, toda vez que se acudió ante la administración el 10 de julio de 2015 (fl. 4), es decir, antes de que el término prescriptivo venciera, sin embargo, se deberán descontar los aportes al sistema de seguridad social, sino se hubieren hecho, en la proporción que le corresponda a la parte demandante.

De modo que realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial y los supuestos fácticos de la demanda, el Despacho arriba a la convicción de que las pretensiones de la demanda deben prosperar en la forma indicada, pues la parte demandante a través de las pruebas logró demostrar el cargo formulado de violación de la constitución y la ley en cuanto que el acto mencionado fue expedido con desconocimiento de las normas superiores invocadas, desvirtuando así la presunción de legalidad que lo amparaba.

La suma que deberá pagar la entidad condenada como reajuste de las mesadas y emolumentos de la parte actora deberá actualizarse de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, por el índice inicial. La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Al tratarse de pagos de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mesada teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas y el índice final el vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

#### *Costas y agencias en derecho*

Ahora bien, en relación con las costas tenemos que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 sostiene que la sentencia dispondrá sobre las mismas cuya liquidación y ejecución se regirán de conformidad con las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, ahora Código General del Proceso.

Este último código en el numeral 1º del artículo 365 sostiene que la condena en costas se aplicará a la parte que resulte vencida dentro del proceso, en este caso

quien resultó vencida fue la entidad demandada quien estuvo debidamente representada.

Como quiera que las costas se componen de los gastos y las agencias en derecho, el Acuerdo PSAA-16-10554 del 05 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, establece las tarifas y criterios que deben tenerse en cuenta por la Juez al momento de fijarlas, en el artículo 5° del acuerdo (numeral 1, subnumeral 2, literal a, subliteral 1) señala que las tarifas de las agencias en derecho cuando se trate de procesos declarativos de menor cuantía, la tarifa se tasarán entre el 4% y 10% del valor de las pretensiones de la demanda.

Y así lo reitero nuestro órgano de cierre en la sentencia del 7 de abril de 2016, proferida por la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado, en la que manifestó que acoge el criterio objetivo de la condena en costas incluyendo las agencias en derecho, al incluir que no se debe evaluar la conducta de las partes, lo que se tiene que tener en cuenta para la causación de costas son los aspectos objetivos tal y como lo contempla el artículo 365 del Código General del Proceso.

Conforme a lo anterior, el Despacho considera que deberá condenarse en costas en las que se encuentran incluidas las agencias en derecho de la primera instancia a la entidad demandada, en el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda. En ese sentido, fíjese por concepto de agencias en derecho la suma de \$520.000 que deben ser liquidadas por Secretaría.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO:** INAPLICAR para el caso concreto, los Decretos 382 del 6 de marzo de 2013, 022 del 9 de enero de 2014 y 247 del 12 de febrero de 2016, expedidos por el Gobierno Nacional, en cuanto no incluyeron de manera expresa, la incidencia de la bonificación judicial como factor salarial.

**SEGUNDO:** Declarar la nulidad del Oficio N° 201531000063251 del 4 de noviembre de 2015, mediante el cual la Jefatura del Departamento de Administración de Personal de la Fiscalía General de la Nación, negó a la demandante la reliquidación y pago de las prestaciones sociales a que tiene derecho con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se CONDENA a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN a reliquidar y pagar en forma indexada a favor de la señora PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO, identificada con C.C. N° 51.657.119, las prestaciones sociales devengadas desde el 1° de enero de 2013 y hasta cuando la demandante las cause, teniendo en cuenta como factor salarial la Bonificación Judicial, descontando los aportes al sistema de seguridad social, que no se hubieren hecho, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO:** La entidad deberá pagar a la parte demandante los valores correspondientes al reajuste de prestaciones sociales de que tratan los numerales anteriores, actualizados de acuerdo con lo expresado en la parte motiva de esta

providencia, conforme con los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la siguiente fórmula ya referida.

QUINTO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda. Se CONDENAN en costas y agencias en derecho a la entidad demandada correspondientes en un 4% del valor de las pretensiones de la demanda, fíjese por concepto de agencias en derecho la suma de quinientos veinte mil pesos (\$520.000), por Secretaría líquídese.

SEXTO: La entidad condenada dará cumplimiento al presente fallo, dentro de los términos previstos en el artículo 192 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, sin necesidad de mandato judicial.

SÉPTIMO: En firme esta Sentencia, por la Secretaría del Juzgado COMUNÍQUESE a la entidad condenada, con copia íntegra de la misma para su ejecución y cumplimiento (Artículos 192 y 203 incisos finales, de la Ley 1437 de 2011). Igualmente expídase a la parte demandante copia íntegra y auténtica de la misma, que preste mérito ejecutivo, en los términos del numeral 2º del artículo 114 del C.G.P. Lo anterior a costa de la parte demandante.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase a la interesada el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación y las anotaciones de ley, ARCHÍVESE el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

  
CATALINA DÍAZ VARGAS  
Juez

Esta sentencia quedó notificada en estrado, incluidas las entidades que no se hicieron presentes, de acuerdo con el artículo 202 de la Ley 1437 de 2011.

#### RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA

*La Juez indaga a las partes si van a apelar la sentencia.*

*El apoderado de la parte demandante. No interpone recurso de apelación.*

*La apoderada de la entidad demandada. Manifiesta que interpone recurso de apelación el cual sustentará posteriormente y por escrito dentro del término de diez días siguientes.*

*La Juez. Con fundamento en la anterior solicitud el expediente deberá permanecer en la Secretaría por el término de 10 días siguientes a la presente audiencia, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.*

Esta decisión quedó notificada en estrado.

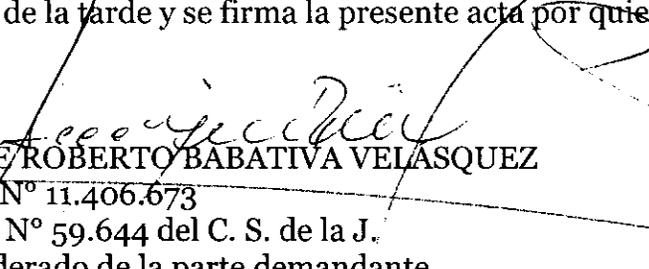
#### CONTROL DE LEGALIDAD – ARTÍCULO 207 de la Ley 1437 de 2011

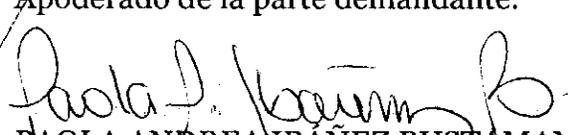
*Los apoderados de las partes manifiestan que no observan ningún vicio que invalide las actuaciones adelantadas dentro del proceso.*

Una vez revisadas las actuaciones adelantadas hasta este momento, el Despacho tampoco encuentra nulidades que impidan la continuación de proceso.

El Despacho deja constancia que cada acto procesal surtido en esta audiencia cumplió las formalidades esenciales. (Artículo 183-1-f CPA).

No siendo otro el objeto de la presente audiencia, se da por terminada, siendo las 3:56 de la tarde y se firma la presente acta por quienes en ella intervinieron:

  
JOSE ROBERTO BABATIVA VELASQUEZ  
C.C. N° 11.406.673  
T. P. N° 59.644 del C. S. de la J.  
Apoderado de la parte demandante.

  
PAOLA ANDREA IBÁÑEZ BUSTAMANTE  
C.C. N° 40.046.375  
T. P. N° 134.107 del C. S. de la J.  
Apoderada de la entidad demandada.

  
HUGO JOSÉ DÍAZ GONZÁLEZ  
Profesional universitario del Juzgado 16 Administrativo de Oralidad de Bogotá

  
CATALINA DÍAZ VARGAS  
Juez

