REPÚBLICA DE COLOMBIA
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

JUZGADO SEGUNDO (2°) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE	**11001-33-35-024-2019-00054-00**
DEMANDANTE	**ORLANDO GUTIÉRREZ**
DEMANDADO	**NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**
MEDIO DE CONTROL	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

CUESTIÓN PREVIA:

El artículo 155 numeral 2 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece que los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad sin atención a su cuantía.

Por otra parte, a través del Acuerdo PCSJA22-11918 del 2 de febrero de 2022[1], se dispuso, entre otras cosas, la creación de tres (3) juzgados administrativos transitorios en el Circuito de Bogotá cuya competencia comprende las reclamaciones salariales y prestacionales promovidas por servidores públicos de la Rama Judicial y con régimen similar.

En razón de lo anterior, por medio del oficio CSJBTO22-817 del 24 de febrero de 2022 emitido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá se estableció que al Juzgado Segundo (2°) Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá le correspondía asumir el conocimiento de los procesos originarios de los Juzgados Administrativos 19 a 30 del Circuito de Bogotá

[1] «*Por el cual se crean unos cargos con carácter transitorio para tribunales y juzgados a nivel nacional*».

Así las cosas, en atención a los referidos parámetros de reparto y competencia, se avocará el conocimiento del presente asunto y proferirá la decisión que en Derecho corresponda.

ANTECEDENTES:

Pretensiones (fs. 1 y 1 vuelto cuaderno ppal.):

1. Inaplicar por inconstitucional la expresión «…*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*».

2. Se declare la nulidad del oficio GSA-30860-20185920007851 del 6 de junio de 2018 (fs. 12 a 14 cuaderno ppal.), y la Resolución 23227 del 10 de octubre de 2018 (fs. 20 a 23 cuaderno ppal.).

3. A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada reliquidar la totalidad de las prestaciones sociales del actor desde el 1° de enero de 2013 en atención a la bonificación judicial mensual prevista en el Decreto 382 de 2013 como remuneración con carácter salarial.

La parte actora, en resumen, argumenta su demanda en la siguiente:

Situación fáctica (fs. 1 vuelto y 2 cuaderno ppal.):

1°. El demandante se desempeñó como asistente de fiscal I en la Fiscalía General de la Nación desde el 4 de mayo de 2010 (f. 24 cuaderno ppal.), y hasta la fecha de radicación de la demanda.

2°. Mediante petición del 15 de mayo de 2018 (fs. 9 a 11 cuaderno ppal.), se solicitó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial en virtud del Decreto 382 de 2013.

3°. A través de la comunicación GSA-30860-20185920007851 del 6 de junio de 2018, la Administración negó la solicitud formulada por el demandante, la cual fue notificada por aviso el 21 de junio del mismo año.

4°. Inconforme con la aludida decisión, el interesado interpuso recurso de apelación (fs. 15 y 16 cuaderno ppal.), el cual fue desatado desfavorablemente por medio de la Resolución 23227 del 10 de octubre de 2018.

DISPOSICIONES PRESUNTAMENTE VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN (fs. 2 a 5 cuaderno ppal.):

La parte actora omitió señalar alguna causal específica de nulidad en contra de los actos administrativos objeto de controversia, sin embargo, indicó como normas violadas los artículos 1°, 2°, 13, 25, 48 y 53 de la Constitución Política, la Ley 4 de 1992, y los Decretos 57 de 1993, 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995, 874 de 2012.

En síntesis, el demandante estima al desempeñarse como servidor de la Rama Judicial tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca el carácter salarial de la bonificación judicial que ha devengado de manera periódica, pues si bien el Decreto 382 de 2013 estableció que dicho emolumento únicamente podía ser tenido en cuenta como factor salarial para la liquidación de los descuentos de salud y pensión, dicha disposición vulnera las garantías constitucionales correspondientes a las dinámicas laborales.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fs. 37 a 42 cuaderno ppal.):

La entidad demandada, por intermedio de su apoderada, informó que el actor se encuentra vinculado a la Fiscalía General de la Nación como asistente de fiscal I hasta la fecha de presentación del medio de control, asimismo, realizó un recuento sobre la creación de la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013.

Manifestó que, si bien la mencionada bonificación se encuadra en la definición de salario, esto no resulta suficiente para concluir que dicho emolumento se constituye como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales que devenga un servidor público del ente acusador, pues dicha facultad le fue otorgada al legislador y al Gobierno Nacional, en virtud de la Ley 4 de 1992, quienes dispusieron, a través del artículo 1° del aludido decreto, que la

bonificación reclamada en el presente asunto solamente constituiría factor salarial constituirá para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, circunstancia que se encuentra con los pilares constitucionales.

Añadió que la restricción del carácter salarial de la bonificación judicial no desmejora en ninguna medida los derechos de los trabajadores toda vez que desde la creación de dicho beneficio se estableció su naturaleza, la cual no ha sido modificada.

Por último, propuso como excepción la prescripción respecto de los derechos laborales reclamados por el demandante, en atención a los efectos fiscales del Decreto 382 de 2013, los cuales empezaron a regir a partir del 1° de enero del mismo año de expedición de la referida norma.

TRÁMITE PROCESAL:

El medio de control fue radicado el 15 de febrero de 2019 ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (f. 26 cuaderno ppal.). Fue así que, el Juez Veinticuatro (24) Administrativo del aludido Circuito, resolvió declarar impedidos a todos los jueces administrativos del Circuito de Bogotá para conocer el presente asunto (fs. 28 y 29 cuaderno ppal.), manifestación que fue aceptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fs. 4 a 6 cuaderno impedimentos).

Posteriormente, a través de proveído del 29 de abril de 2021 (fs. 31 y 32 cuaderno ppal.), se admitió la demanda formulada y ordenó, entre otras cosas, notificar personalmente al Fiscal General de la Nación, y se dispuso dar traslado de la demanda presentada por el término de treinta (30) días, conforme lo dispuesto en los artículos 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Una vez agotado el trámite de contestación de la demanda, por medio de proveído del 25 de noviembre de 2021 (fs. 65 y 67 cuaderno ppal.), se decidió dar aplicación al trámite de sentencia de sentencia anticipada en virtud del artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo, toda vez que el objeto del presente asunto es de puro derecho, no se requería del decreto ni la práctica de pruebas para la resolución del mismo, y únicamente se habían solicitado como pruebas los documentos aportados con la interposición de la demanda y la contestación, frente a los cuales no se formuló tacha o desconocimiento.

Así las cosas, en virtud del artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se dio traslado a las partes y al Ministerio Público por el término común de diez (10) días, para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión, y este último, rindiera su concepto frente al caso bajo consideración.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

La **entidad demandada**, a través de su apoderada (fs. 68 y 68 vuelto cuaderno ppal.), reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda y explicó que en caso de ordenarse la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial como base de liquidación para todas las prestaciones sociales, se afectarían directamente las normas que se han promulgados para reglamentar la forma de liquidar los emolumentos de los servidores del ente de control, pues se adicionaría un factor que no había sido previsto en la aludidas normas.

La **parte actora**, por intermedio de su apoderado (fs. 70 a 75 cuaderno ppal.), insistió en los fundamentos de Derecho señalados en el escrito de la demanda e indicó que al crearse la bonificación judicial mediante el Decreto 382 de 2013 el Gobierno Nacional excedió su potestad reglamentaria puesto que restringió el carácter salarial de una prestación que fue concebida como un mecanismo de nivelación salarial.

De igual manera, transcribió varios pronunciamientos del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos de Cundinamarca, Tolima y Norte de Santander frente al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial.

El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

CONSIDERACIONES:

Competencia:

Conforme a la preceptiva contenida en el artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, en armonía con el Acuerdo PCSJA22-11918 del 2 de febrero de 2022, el cual le atribuye competencia a este Despacho Transitorio para conocer las reclamaciones salariales y prestacionales promovidas por servidores públicos de la Rama Judicial y con régimen similar.

Problema jurídico:

Se contrae a determinar si el demandante tiene derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial, creada por medio del Decreto 382 de 2013, como factor salarial desde el 1° de enero de 2013 en adelante.

De igual manera, en caso de verificarse la procedencia de las pretensiones formuladas, se analizará si en el caso bajo consideración surge el fenómeno jurídico de prescripción trienal.

Marco jurídico:

En virtud de las normas generales señaladas en la Ley 4 de 1992[2], el Gobierno Nacional expidió el Decreto 382 de 2013[3], por medio del cual se creó la bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación en los siguientes términos:

---

[2] «*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*».
[3] «*Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones*».

> «...*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.*
>
> *La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio*...».

Los montos correspondientes a la bonificación judicial fueron establecidos con valores específicos para cada cargo, los cuales serían cancelados a partir del año 2013 y hasta el año 2018. De igual manera, en la citada normativa se dispuso que:

> «...*La bonificación judicial…se ajusta*[ría] *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*».

A partir de lo anterior, se tiene que la bonificación judicial se constituye en una prestación que reciben mensualmente los servidores del ente acusador, para el cual, hasta el momento, solo ha constituido factor salarial para la base de

cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Concepto de salario:

Bloque de constitucionalidad:

Es preciso destacar que a través de la Ley 54 de 1962[4] se adoptó, entre otras cosas, el Convenio 95 del 8 de junio de 1949 de la Organización Internacional del Trabajo, por medio del cual se definió el salario así:

> «...*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*».

Así mismo, a partir de lo establecido en el artículo 1° del referido Convenio 95 de 1949[5], el salario está constituido por toda remuneración que pueda evaluarse en efectivo, sea cual fuere su denominación, fijada por acuerdo o por la legislación, y en este sentido es la propia Corte Constitucional, en la sentencia SU-995 de 1999[6], la que se refiere al citado artículo primero, precisando que al salario deben integrarse todas las sumas 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***» (negrita y subrayado de este Despacho). En la misma providencia, se adujo que la noción amplia del vocablo salario, es 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***» (negrita y subrayado de este Juzgado).

Por otra parte, es preciso destacar que la Corte Constitucional al ocuparse de la noción de salario, ha indicado lo siguiente:

---

[4] «*Por la cual se aprueban varios Convenios Internacionales del Trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en las reuniones 20ª, 32ª, 34ª y 40ª.*».
[5] Ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962.
[6] Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

«*En la Constitución el trabajo representa un valor esencial que se erige en pilar fundamental del Estado Social de Derecho…en cuanto lo reconoce como un derecho en cabeza de toda persona a pretender y a obtener un trabajo en condiciones dignas y justas, e igualmente como una obligación social, fundada en la solidaridad social.*
*En virtud de su consagración como un derecho, nuestra Constitución compromete al Estado en el deber de protegerlo, creando, estimulando e incentivando las condiciones socioeconómicas propicias que promuevan una oferta de oportunidades laborales para todas aquéllas personas en capacidad de trabajar, expidiendo la normatividad que asegure unas relaciones laborales '**dignas y justas**', con arreglo a los principios fundamentales básicos y mínimos ideados por el Constituyente y, en ejercicio de su capacidad de intervención, limitando los abusos que pueden engendrarse al amparo de las leyes del mercado y del principio de la autonomía de la voluntad, o regulando las condiciones requeridas para racionalizar la economía con el fin, de asegurar el pleno empleo de los recursos humanos, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, especialmente en lo laboral, y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores.*

(…)

***La Constitución no ha señalado reglas expresas y precisas que permitan definir el concepto de salario, los elementos que lo integran ni sus efectos en la liquidación de prestaciones sociales. Por consiguiente, dichos aspectos corresponden a una materia que debe ser regulada por el legislador dentro de los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad, como se expresó en la sentencia C-470/95, que necesariamente deben consultar los principios básicos que aquélla contiene, como son, entre otros, la igualdad, la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos, y la primacía de la realidad sobre la formalidad**.*

La noción de salario, y particularmente su valor como retribución al servicio que se presta a un empleador, representado en el principio a trabajo igual salario igual, lo ha deducido la Corte de distintas normas de la Constitución, en diferentes oportunidades. Así, en la sentencia T-143/95 de la Sala Segunda de Revisión de Tutela se expresó:

(…)

'Pero debe agregarse que el sustrato filosófico que subyace en el principio, se revela en el sentido de que lo que básicamente se reconoce es una relación de equivalencia de valores prestacionales, a modo de justicia conmutativa, en cuanto a lo que da o suministra el trabajador al patrono y lo que éste recibe a cambio, lo cual se adecúa a los valores constitucionales de la justicia, la igualdad y el orden justo'»[7] (negrita y subrayado de este despacho).

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-521 de 1995. (M.P. Antonio Barrera Carbonell: 16 de noviembre de 1995).

A partir del precedente derrotero jurisprudencial, se concluye que si bien es cierto que la Constitución Política no definió el concepto de salario, también lo es, que tanto la Organización Internacional del Trabajo como la jurisprudencia constitucional han brindado de manera inequívoca los elementos que constituyen salario, a la luz de la propia Constitución Política y del bloque de constitucionalidad, en atención a lo dispuesto al respecto por la Organización Internacional del Trabajo. Sumado a lo anterior.

Sumado a lo anterior, el Código Sustantivo del Trabajo estableció que toda remuneración que reciban los trabajadores como contraprestación de sus servicios de forma habitual y periódica, y que ingresan efectivamente a su patrimonio, constituye salario.

De la excepción de inconstitucionalidad:

Con fundamento en lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que en el presente asunto se solicitó hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4° de la Constitución Política[8], al respecto, es preciso destacar que lo siguiente:

> «...*La excepción de inconstitucionalidad se erige a partir del artículo 4º de la Constitución Política que establece que, cuando existen normas contrarias a la Constitución, se emplearan las medidas contenidas en la Carta Política debido a su superioridad jerárquica.*
>
> *Esta Corporación ha sido enfática en que se trata de una facultad-deber que tienen las autoridades para inaplicar una norma y en su lugar hacer efectiva la Constitución, consolidándose como una suerte de control de constitucionalidad difuso. Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha definido que '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 un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política*[9]*.*

[8] «...*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*».
[9] Sentencia SU-132 de 2013.

En este sentido consiste en una eficaz herramienta jurídica-política de protección al principio de supremacía constitucional, garantizando (en el caso concreto) su jerarquía y materialidad dentro del sistema de fuentes del derecho.

5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa[10] o a solicitud de parte cuando se está frente a alguna de las siguientes circunstancias:

(i) La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, toda vez que 'de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompasarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado[11];

(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 nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso[12]; 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[13]. 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'[14]»[15].

Así las cosas, se concluye que los jueces pueden hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad cuando advierten que de la aplicación de una norma a un caso concreto, se derivan consecuencias que vulneran el ordenamiento constitucional. Asimismo, se advierte que dicha facultad se consagra en el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

---

[10] Sentencia T-808 de 2007.
[11] Sentencia T-103 de 2010.
[12] En sentencia T-669 de 1996 se desarrolló esta hipótesis, fijando que *"en tales eventos, el funcionario judicial está obligado a aplicar la excepción de inconstitucionalidad, pues la Constitución es norma de normas (CP art. 4º) o, en caso de que no lo considere pertinente, debe mostrar de manera suficiente que la disposición que, dada la situación del caso concreto, pretende aplicar tiene en realidad un contenido normativo en parte diferente a la norma declarada inexequible, por lo cual puede seguirse considerando constitucional. Si el funcionario aplica la norma y no justifica su distanciamiento frente al pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre el mismo tema, estaríamos en presencia de una vía de hecho, pues el funcionario judicial decide aplicar caprichosamente de preferencia las disposiciones legales a las normas constitucionales, en contravía de expresos pronunciamientos sobre el punto del tribunal constitucional, máximo intérprete y guardián de la Carta (CP arts. 4º, 241 y 243)."*
[13] Sentencia T-103 de 2010.
[14] Sentencia T-331 de 2014. En este mismo sentido, ver sentencia C-803 de 2006.
[15] Corte Constitucional. Sentencia T-681 de 2016. (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: 5 de diciembre de 2016).

> «…*Control por vía de excepción. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.*
>
> *La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte*».

ANÁLISIS PROBATORIO Y CASO CONCRETO:

En el presente asunto, se procura obtener la inaplicación por inconstitucional de la expresión «…*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*», contenida en el artículo 1° del Decreto 382 de 2013.

Así las cosas, se advierte que la bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación fue concebida como un mecanismo de nivelación salarial, en virtud de las directrices trazadas por medio de la Ley 4 de 1992, situación que lleva a este Despacho a considerar que al haberse limitado el carácter salarial de la aludida prestación se quebrantó la esencia de aquella, lo que significa que el desequilibrio que pretendía zanjar el legislador al momento de la expedición de la referida ley no se materializó, motivo por el cual, se quebrantan las garantías constitucionales del demandante.

Aunado a lo anterior, se advierte que, al haberse instaurado la bonificación judicial como un pago mensual, habitual y periódico, dicha prestación reúne las características para ser considerada como parte integral del salario.

En este orden de ideas, con fundamento en los artículos 4° Superior y 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ordenará la inaplicación de las expresiones «*únicamente*» y «*para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*», contenidas en el artículo 1° del Decreto 382 de 2013, por ser manifiestamente incompatibles con la Constitución Política, especialmente con el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 25, 48, 53, 55, y 56, así como con el bloque de constitucionalidad en lo referido a las disposiciones contenidas en el artículo

1° del Convenio 95 de 1949 de la Organización Internacional del Trabajo y a la jurisprudencia constitucional que hace parte de dicho bloque.

Por otra parte, en lo referente a la petición de nulidad de los actos administrativos demandados, en primer lugar, se observa que el demandante al estar vinculado con la Fiscalía General de la Nación desde el 4 de mayo de 2010 (f. 24 cuaderno ppal.), es destinario de la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013.

Por otra parte, se tiene que al interesado no se le ha reconocido el carácter salarial de la mencionada bonificación para la liquidación de sus prestaciones sociales, sino que únicamente se le ha tenido en cuenta como factor salarial para determinar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud de aquel, circunstancia que se infiere de las decisiones administrativas controvertidas.

Así las cosas, se declarará la nulidad del oficio GSA-30860-20185920007851 del 6 de junio de 2018 (fs. 12 a 14 cuaderno ppal.), y la Resolución 23227 del 10 de octubre de 2018 (fs. 20 a 23 cuaderno ppal.), por haber sido expedidos mediante falsa motivación[16], toda vez que se evidencia una incongruencia de los motivos de dichos actos administrativos al no corresponder estos a los que el Decreto 382 de 2013, en armonía con la Ley 4 de 1992, habían previsto, es decir, la materialización de una nivelación salarial, conforme lo explicado en párrafos precedentes.

De igual manera, teniendo en cuenta que los efectos fiscales del Decreto 382 de 2013 se hicieron efectivos a partir del 1° de enero de 2013[17] y el demandante solicitó el reconocimiento de los derechos que se derivaron de la aludida norma hasta el 15 de mayo de 2015 (f. 9 cuaderno ppal.), surge el fenómeno jurídico de prescripción extintiva del derecho, en virtud de los artículos 41[18] del Decreto 3135

[16] «*El vicio de falsa motivación se configura cuando las razones invocadas en la fundamentación de un acto administrativo son contrarias a la realidad*...». Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Expediente 11001-03-25-000-2011-00718-00 (2720-11). (C.P. William Hernández Gómez; 23 de enero de 2020).
[17] «*Artículo 5°. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2013*».
[18] «…*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.*

de 1968[19] y 102[20] del Decreto 1848 de 1969[21], por lo tanto, se declararán como afectados por el referido fenómeno los emolumentos causados desde el 1° de enero de 2013 hasta el 14 de mayo de 2015 por haberse presentado la prescripción trienal establecida en las mencionadas normativas.

Finalmente, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará la reliquidación de todas las prestaciones sociales que devengó el actor a partir del 1º de enero de 2013 a la fecha, y en lo sucesivo, en caso de seguir vinculado a la entidad demandada, teniendo en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para cada año, en los términos del Decreto 382 de 2013.

Para tal efecto, se deberán tener en cuenta los períodos sobre los cuales se decretó la prescripción trienal, esto es, 1° de enero de 2013 hasta el 14 de mayo de 2015, asimismo, que los cargos que en que se hubiese desempeñado el demandante sean destinarios de la bonificación judicial del mencionado decreto.

De igual manera, la demandada deberá pagar a la parte actora la diferencia establecida que se le ha negado, con los respectivos reajustes legales anuales y debidamente indexados en atención a las fechas citadas en precedencia, sumas que deberán ser indexadas a través de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = Rh \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determinará al multiplicar el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que se

---

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual».

[19] «*Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales*».

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

[21] «*Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968*».

causó el derecho, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) vigente para la fecha en que debió hacerse el respectivo pago.

Cabe resaltar que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará de forma separada mes a mes, y se deberán efectuar los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Costas:

En virtud del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, el Despacho se abstendrá de imponer condena en costas, en el entendido que del material probatorio aportado al expediente no se evidenció su causación y comprobación.

Así mismo, se dispondrá que a través de la Secretaría del Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo del Circuito de Bogotá, se devuelva a la parte actora el remanente, si lo hubiere, de la suma depositada por concepto de gastos ordinarios del proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO (2°) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: **AVOCAR** el conocimiento del presente asunto, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: **INAPLICAR**, con efectos *inter partes*, por ser incompatibles con la Constitución Política, tal como se ha señalado en las consideraciones, las expresiones «*únicamente*» y «*para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*», contenidas en el artículo 1° del Decreto 382 de 2013, con el fin de que se tenga la bonificación judicial como factor salarial para la base de liquidación de todas las prestaciones

sociales y cotización de aportes al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las que tiene derecho el actor.

TERCERO: **DECLARAR** la nulidad del oficio GSA-30860-20185920007851 del 6 de junio de 2018 y la Resolución 23227 del 10 de octubre de 2018.

CUARTO: **A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se ordena a la Nación – Fiscalía General de la Nación reliquidar todas las prestaciones sociales que devengó el demandante a partir del 1º de enero de 2013 a la fecha, y en lo sucesivo, en caso de seguir vinculado al ente acusador, teniendo en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para cada año, en los términos del Decreto 382 de 2013.

Para tal efecto, se deberán tener en cuenta los períodos sobre los cuales se declara la prescripción trienal en este proveído, esto es, 1° de enero de 2013 hasta el 14 de mayo de 2015, asimismo, que los cargos en que se hubiese desempeñado el demandante sean destinarios de la bonificación judicial del mencionado decreto.

QUINTO: **DECLARAR** afectados por el fenómeno jurídico de prescripción extintiva del derecho los emolumentos causados desde el 1° de enero de 2013 hasta el 14 de mayo de 2015, por haberse presentado la prescripción trienal establecida en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

SEXTO: **ORDENAR** a la entidad demandada que los valores que le sean pagados al demandante sean actualizados de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: Sin condena en costas.

OCTAVO: Por Secretaría, **DEVUÉLVASE** a la parte demandante el remanente, si lo hubiere, de la suma depositada por concepto de gastos ordinarios del proceso.

NOVENO: Ejecutoriada esta decisión, archívense estas diligencias, previas las anotaciones que fueren menester.

DÉCIMO: **ADVIÉRTASELE** a las partes que deberán allegar todos los documentos que pretendan hacer valer dentro del caso bajo consideración, tales como poderes, recursos, entre otros, a la siguiente dirección de correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

De igual manera, deberán atender los parámetros previstos en el artículo 78 del Código General del Proceso, so pena de la sanción allí prevista.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Francisco Julio Taborda Ocampo
Juez
Juzgado Administrativo
002 Transitorio
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
6586d887d63bb0382329e8ab11c5d991af0171982c3aa52be500878340c7372f
Documento generado en 15/03/2022 09:36:28 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica