



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO SEGUNDO (2) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO**  
**JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA**

**SENTENCIA ANTICIPADA**

(Art. 182A del C.P.A.C.A Adicionado por el Art. 42 de la Ley 2080 de 2021)

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Expediente:</b>          | <b>11001333502820170034600</b>   |
| <b>Medio de Control:</b>    | Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho   |
| <b>Demandante:</b>          | <b>María Paulina Rendón Benítez.</b>   |
| <b>Apoderado:</b>           | Andrés Montoya Díaz y Mauricio Muñoz Salazar <a href="mailto:mmsjuridico30@yahoo.com">mmsjuridico30@yahoo.com</a>  |
| <b>Demandado:</b>           | <b>Nación –Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b><br><a href="mailto:deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co">deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co</a> ; <a href="mailto:dolayar@deaj.ramajudicial.gov.co">dolayar@deaj.ramajudicial.gov.co</a> |
| <b>Procurador Delegado:</b> | <a href="mailto:mroman@procuraduria.gov.co">mroman@procuraduria.gov.co</a> ; <a href="mailto:procjudadm195@procuraduria.gov.co">procjudadm195@procuraduria.gov.co</a>  |
| <b>Juzgado Origen:</b>      | 28 Administrativo de Bogotá  |
| <b>Asunto:</b>              | Prima Especial de Servicios artículo 14 de la ley 4ta de 1992.   |

Este juzgado asume competencia para conocer del presente proceso, en virtud a lo dispuesto en el acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura a través del cual ordena la creación de tres juzgados administrativos transitorios en la ciudad de Bogotá, cuya finalidad es conocer de los procesos en trámite generados en las reclamaciones salariales y prestacionales contra la Rama Judicial y entidades con régimen similar que se encontraban a cargo de los despachos transitorios que operaron en el año 2022, así como de los demás de este tipo que reciban por reparto.

Igualmente, mediante oficio CSJBTO23-483, del 06 de febrero de 2023, relacionó los procesos que corresponden al Juzgado Segundo Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá entre los cuales asignó el proceso arriba referenciado, procedente del Juzgado **28** Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Por último, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante acuerdo PCSJA23-12055 del 31 de marzo de 2023, prorrogó hasta el 15 de diciembre de 2023, el acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023.

Ahora bien, teniendo en cuenta el análisis fáctico y jurídico dentro del presente proceso al tratarse de un asunto de puro de derecho, se tomó la decisión por intermedio de **auto del 26 de julio de 2022**, aplicar el contenido normativo del artículo 182A<sup>1</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso

<sup>1</sup> Artículo 42 de la ley 2080 de 2021 mediante el cual se reformó el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo introduciendo el artículo 182A que estipula: (...) 1. Antes de la audiencia inicial:

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;

Administrativo, de prescindir de la audiencia inicial y dar el correspondiente trámite procesal para dictar sentencia anticipada.

Por lo anterior, corresponde al Juzgado Segundo Administrativo Transitorio Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C en uso de sus facultades legales y constitucionales proferir la sentencia de manera anticipada que en derecho corresponda dentro del **Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho** promovido por **María Paulina Rendón Benítez, identificada con la cedula de ciudadanía Nro. 32.257.669**, contra la **Nación – Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**.

Así las cosas y una vez ejecutoriado el **auto del 26 de julio de 2022**, mediante el cual sé corre traslado para alegatos de conclusión y evidenciado que una vez vencido el termino de traslado establecido en los artículos 172, 173 y 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ingresa el expediente al despacho para fallo.

En este sentido, el suscrito advierte, que, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales, se procede a desatar lo siguiente:

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 De la demanda

El demandante solicitó como pretensiones, que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos mediante los cuales se negó el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial de servicios contenida en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992:

1. Resolución No 3783 del 7 de abril de 2017, emitida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (se puede observar a folio 13 del expediente)

Pretende también que, como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se le reconozca desde cuando adquirió el derecho, es decir, desde la posesión en calidad de **Magistrada Auxiliar del Consejo de Estado** y en adelante mientras permanezca o haya permanecido vinculado a dicho cargo, la prima especial mensual equivalente al 30% del salario básico prevista en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992, entendida como un incremento a la remuneración básica mensual que hasta ahora no se le ha reconocido ni pagado.

También solicita se le ordene a la entidad demandada a que efectúe la reliquidación y pago de la asignación mensual de la parte demandante, con base en el 100% de la asignación básica incluido el 30% de lo que se le debitó por concepto errado de prima especial de servicios.

Finalmente, pretende, se le ordene a la entidad demandada indexar todos los valores reliquidados y se le condene al pago de costas procesales y agencias en derecho.

### 1.2 De los fundamentos fácticos

De manera resumida, la apoderada de la parte demandante, enunció lo siguiente:

---

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles. (...)

**María Paulina Rendón Benítez, identificada con la cedula de ciudadanía Nro. 32.257.669** ha prestado sus servicios para la Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en calidad de Magistrada Auxiliar en el Consejo de Estado en diferentes periodos de tiempo desde el **1 de diciembre de 2014** (se puede observar a folio 13 y 22 del expediente). Que durante los periodos que ha estado laborando en calidad de Juez no le ha sido reconocido la prima especial de servicios contenida en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992, es decir, el 30% adicional a la asignación básica que se encuentra devengando, desconociendo, según el escrito de la demanda, la extensa jurisprudencia del Consejo de Estado que ha establecido el reconocimiento de la prima especial de servicio a favor de aquellos funcionarios que se vincularon a partir del decreto 53 de 1993.

Agrega que presentó, **el día 28 de marzo de 2017** (se puede observar a folio 13 del expediente, se menciona en la resolución No 3783 de 2017 la fecha de radicado del escrito de petición), reclamación administrativa, solicitando el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial de servicios, el cual hasta la fecha no ha sido contestado por la entidad demandada.

La anterior petición fue resuelta en doble instancia por los actos administrativos acusados, negando las peticiones de reconocimiento y reliquidación de la prima especial de servicios.

### **1.3 De las normas violadas y su concepto de violación**

La parte demandante considera violados los artículos de la Constitución Política de Colombia 2,4, 13, 9, 25, 29, 53, 150 entre otros, el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, entre otras disposiciones normativas de rango internacional como de orden interno.

Indica que la reclamación tiene como fundamento el hecho de que la parte demandante labora para la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial** en calidad de **Magistrada Auxiliar del Consejo de Estado** desde el **1 de diciembre de 2014**, sin que se le haya reconocido la prima especial de servicio equivalente al 30% de la asignación básica según lo establecido por el artículo 14 de la ley 4ta de 1992.

### **1.4 De la contestación de la demanda**

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a través de apoderado judicial, presenta escrito de contestación de demanda (se puede observar a folio 88 del expediente), donde solicita a este despacho emitir sentencia negando cada una de las pretensiones establecidas en la demanda. Así mismo señala que cada una de las sentencias emitidas por el Consejo de Estado tienen efectos inter partes, siendo improcedente su extensión al caso objeto de Litis.

Igualmente propuso las siguientes excepciones de mérito

1. Ausencia de causa petendi
2. Prescripción
3. Innominadas

### **1.5 De los medios de prueba.**

#### **Relación de pruebas**

Tener como pruebas las siguientes:

1. Resolución No 3783 del 7 de abril de 2017, emitida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (se puede observar a folio 13 y siguientes del expediente)
2. Relación del derecho de petición radicado el día 28 de marzo de 2017 (se puede observar a folio 13 dentro de la resolución No 3783 del 7 de abril de 2017)
3. Certificado laboral y constancia de liquidación de factores salariales a nombre de **María Paulina Rendón Benítez** (se puede observar en a folio 22 y siguientes del expediente)

#### **1.6. De los alegatos de conclusión:**

El apoderado de la parte demandante señaló en los alegatos de conclusión, que se debe acceder a las pretensiones solicitadas en la demanda toda vez que el Consejo de Estado mediante la sentencia de unificación señaló que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial estaba liquidando en indebida forma la prima especial de servicio, afectando los derechos laborales de la parte demandante (se puede observar a folio 104 y siguiente del expediente)

El apoderado de la parte demandada por su parte indicó que se debe negar cada una de las pretensiones de la demanda, y en caso de acceder a las pretensiones, atenerse a lo indicado por las sentencias de unificación emitidas por el Consejo de Estado (se puede observar a folio 106 siguientes del expediente)

El agente del Ministerio Público, guarda silencio en esta etapa procesal.

## **2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **2.1. Problema jurídico**

Como problemas jurídicos a resolver se tienen los siguientes:

En primer lugar, **se procederá a resolver si** es procedente la declaración de Nulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución No 3783 del 7 de abril de 2017, emitida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (se puede observar a folio 13 y siguientes del expediente)

**Posteriormente se** determinará si es procedente disponer, por una parte, el pago de la prima especial de servicios del 30% como un agregado adicional, para luego determinar si es factible la reliquidación y pago del salario y prestaciones sociales de la actora en cuantía del 30% de lo que se creía era la prima especial de servicios cuando en realidad era parte de la asignación básica, conforme la interpretación vigente del Consejo de Estado respecto del artículo 14 de la ley 4 de 1992.

### **2.2. Marco normativo y jurisprudencial:**

#### **2.2.1. Del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y en especial de los vinculados con la Rama Judicial – Prima Especial de Servicios artículo 14 ley 4ta de 1992.**

El artículo 150 de nuestra Constitución Política, en su literal e) del numeral 19 establece:

“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:

(...)

a) **Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

En desarrollo de la norma constitucional previamente citada, fue expedida la Ley 4ª de 1992, “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, entre otros, y dentro de su artículo 14, de la citada Ley 4ª de 1992, dispuso:

**“ARTÍCULO 14.** *El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.*

*Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

**PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

De la norma previamente referida, se destaca que, en su párrafo, el legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, es decir, con el fin de que iniciara un proceso de nivelación salarial.

No obstante, para los empleados y algunos funcionarios de la Rama Judicial como de la Fiscalía General de la Nación y Procuraduría, el proceso de nivelación salarial ordenado en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, empezó a tener grandes tropiezo en el reconocimiento efectivo de algunos mandatos salariales y prestacionales contenidos en dicho artículo, en especial el reconocimiento y pago de la Prima Especial de Servicios a favor de los Procuradores Judiciales.

Con la finalidad de superar dichos detrimentos en contra de los empleados enumerados en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992 , se emitieron una serie decretos

con el fin de desarrollar el mandato legal antes mencionado, empero, el Consejo de Estado a través del medio de nulidad simple de radicado 11001-03-25-000-2007-00087-00, en la cual la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 29 de abril de 2014, los declaro nulos con base en los siguientes argumentos:

*“En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%. Aunque parece un juego de palabras, son dos cosas completamente diferentes, pues la primera interpretación implica una reducción del salario básico al 70%, mientras que la segunda, que es la correcta de conformidad con la Ley y la Constitución Política, como se explicará más adelante, implica que se puede tomar el 30% del salario, pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego añadirla al salario básico”*

(...)

*“De acuerdo con los criterios establecidos en la ley marco, esto es la Ley 4ª de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2º de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, los decretos demandados **interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4ª de 1992** al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que son contrarios a la Constitución y la Ley, así como para declarar su nulidad”. (Resaltado incluido en el texto original)*

Así, a partir del enunciado fallo de nulidad se estableció que los decretos anuales mediante los cuales “se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la rama judicial, del Ministerio Público, de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones”, venían generando el pago salarial y prestacional en contravía de lo dispuesto por la ley 4 de 1992 al entender que “el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%.”, restando de tal forma del valor correspondiente al salario y de la base de liquidación prestacional el 30%, esto es, liquidando solo sobre el 70% de lo que en estricto rigor debía ser la base de liquidación.

Ahora bien, a pesar de lo dispuesto por el Consejo de Estado en su precedente jurisprudencial, la Fiscalía General de la Nación, así como la Rama Judicial y la Procuraduría General de la Nación, dejaron de reconocer la prima especial de servicios en el entendido de que al no existir los decretos que fueron anulados ya no existía la obligación de su reconocimiento.

Así mismo, para el caso de la Rama Judicial y con el propósito de nivelar salarialmente a los Jueces y Magistrados, se empezó a incorporar ese 30% como parte de la asignación básica, es decir, a modo de ejemplo, si un Juez devengaba una asignación básica de diez millones de pesos (\$10.000.000), dentro de esa asignación básica se entendía que el 30% corresponde a la prima especial de servicios.

Es entonces que desde el año 2009, el Consejo de Estado ha precisado que la prima especial no puede liquidarse como parte de la asignación básica, como quiera que esta interpretación es contraria al principio de progresividad de los derechos laborales, por lo cual va en contravía de los artículos 53 de la Constitución y 2 la ley 4ª de 1992, máxime si se tiene en cuenta que este último impuso un límite al Gobierno al momento de reglamentar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, consistente en el no desmejoramiento de las condiciones salariales. Adicionalmente, esta sala también ha sido clara en señalar que el concepto de prima es un agregado al ingreso de los servidores públicos, por lo que debe representar un aumento y no una merma en su asignación básica<sup>2</sup>.

### 2.2.2 Facultad reglamentaria del Gobierno Nacional –límites del Estado:

Frente a la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional en temas de carácter salarial y prestacional, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha considerado lo siguiente:<sup>3</sup>

**“(…) La potestad reglamentaria como lo ha sostenido esta Corporación no puede emplearse para reglamentar asuntos que discrepen sustancialmente de la norma identificada como objeto de esa potestad; cuando así se procede, es claro que se configura una violación al ordenamiento constitucional, precisamente en la norma que reconoce la competencia (artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política), además de la Ley que es objeto de regulación, ya que no le es posible al Gobierno Nacional, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador pues los límites de esta facultad los señala la necesidad de cumplir adecuadamente la norma que desarrolla; tiene sí la responsabilidad de hacer cumplir la ley y de crear los mecanismos necesarios para hacerla efectiva pues de lo contrario ésta quedaría escrita pero no tendría efectividad.**

**Como lo ha sostenido la jurisprudencia la función que cumple el gobierno con el poder reglamentario, es la complementación de la ley, en la medida en que se trata de una actualización y enfoque a las necesidades propias para su eficaz ejecución y no un ejercicio de interpretación de los contenidos legislativos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene.**

*Reglamentar una ley implica dictar las normas generales necesarias que conduzcan a su cumplida aplicación, tal como precisar definiciones o aclarar*

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 2 de abril de 2009. Exp. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07). Consejero Ponente: Gustavo Gómez Aranguren.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón, 21 de octubre de 2010, Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05) Actor: Asociación Antioqueña de Empresas Sociales del Estado, Demandado: Gobierno Nacional.

*etapas del procedimiento previsto en la ley, alcanzando el grado de generalidad o especificidad que determine el Presidente, según el contenido de la ley reglamentada, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce. (...)* (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

De lo anterior, para este despacho, no le es factible al Gobierno Nacional excluir o cambiar la lógica y/o los elementos axiológicos de la ley que desarrolla o reglamenta en ejercicio de su potestad reglamentaria, pues de hacerlo, excedería las competencias asignadas por la Constitución Política.

Ahora bien, precisado lo anterior, y teniendo en cuenta el asunto objeto de debate conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario y dicho propósito, debe destacarse también, que el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:<sup>4</sup>

**(...) En cuanto al salario se ha entendido de manera general que es todo lo que se paga directamente por la retribución o contraprestación del trabajo realizado. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al precisar el concepto de salario expresó que “(...) en términos generales, constituye salario todo lo que recibe el servidor público como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le dé. Es decir, el salario es la consecuencia directa del derecho fundamental al trabajo y principio mínimo fundamental de ese derecho, al tenor del artículo 53 de la Carta, que consagra como tal, entre otros, la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo”**

**A su vez, esta Sección en sentencia del 25 de marzo de 2004 proferida dentro del proceso referenciado con el número 1665-03, dijo que “(...) el concepto de salario ha sido definido en la ley laboral colombiana, tradicionalmente como la retribución por el servicio prestado. Por ello, todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene NATURALEZA salarial.”**

(...)

**Las anteriores definiciones dejan claro que tanto las prestaciones sociales como el salario emergen indudablemente de los servicios subordinados que se prestan al empleador. En otras palabras, unos y otros se derivan igualmente de la relación de trabajo; no obstante, devenir de una misma fuente, las dos tienen características que las diferencian, como que la prestación social no retribuye propiamente la actividad desplegada por el trabajador, sino que cubre los riesgos, infortunios o necesidades a que se puede ver enfrentado.**

**También distan en que las prestaciones sociales no emergen por criterios particulares y concretos, sino por aspectos generales en relación con todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos, contrario sensu, el salario sí se constituye frente a casos particulares y concretos, atendiendo un factor objetivo y otro subjetivo. (...)** (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Teniendo en cuenta la situación de desventaja en que se colocó a los funcionarios de la Rama Judicial, en especial, los Jueces y Magistrados que tenían derecho a

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 21 de octubre de 2011, Radicación número: 52001-23-31-000-2003-00451-01(1016-09), Actor: Serafín Romo Burbano y otros, Demandado: Departamento de Nariño y Asamblea Departamental de Nariño.

percibir la prima especial de servicios como un agregado adicional a la asignación básica que estaban percibiendo, el Consejo de Estado procedió a proferir dos sentencias de unificación a través de la cual preciso el alcance de la aplicación del artículo 14 de la ley 4ta de 1992, así como también de identificar el error en el que se encontraba incurriendo los demandados al liquidar la asignación básica incorporando la prima especial de servicio con fundamento en una nivelación salarial.

### **2.2.3. Sentencia de Unificación SUJ-023-CE-S2-2020 de 15 de diciembre de 2020.**

El Consejo de Estado mediante este pronunciamiento realizó una serie de precisiones que a la postre por su condición de sentencia de unificación es de obligatorio cumplimiento en su revisión y aplicación.

Este fallo analiza la demanda establecida por una Fiscal Delegada ante Juzgados Municipales y Promiscuos Municipales quien solicitaba se le reconozca el 30% correspondiente a la prima especial de servicios establecido en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992. Señala la accionante en esta sentencia que se le vulneró el derecho a la igualdad y a un trabajo en condiciones dignas y justas, ya que la Fiscalía General de la Nación le estaba liquidando el 30% de prima especial de servicio como parte de la asignación básica so pretexto de hacer parte de la nivelación salarial respecto a la condición salarial de los Jueces y Magistrados de la Rama Judicial.

En esta oportunidad el Consejo de Estado estableció como problemas jurídicos los siguientes:

*La necesidad de determinar si los funcionarios que se acogieron al régimen consagrado en el Decreto 53 de 1993 o que ingresaron de forma posterior a su entrada en vigencia son o no destinatarios de la prima especial establecida en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992; 2. Pronunciarse respecto a la ausencia de reglamentación de la prima especial desde el año 2003 y si esta circunstancia implica imposibilidad de reconocimiento debido a la ausencia de un fundamento normativo suficiente, y; 3. Determinar si en el caso de los fiscales la prima tiene carácter de factor salarial y, si es así, cual es el alcance sobre el reconocimiento de derechos prestacionales (cursiva nuestra)*

Las respuestas que terminó dando el alto tribunal de lo contencioso frente a las preguntas antes planteadas fueron:

Frente a la primera pregunta el Consejo de Estado señaló:

*La ley 476 de 1998 modificó el artículo 14 de ley 4 de 1992, por lo que, a partir de la entrada en vigor de esta norma, la prima especial debe reconocerse a los Fiscales que se hayan acogido al régimen salarial y prestacional consagrado en el Decreto 53 de 1993, así como a quienes se hayan vinculado de manera posterior. Empero, el ejercicio de argumentación que exige la generación de un precedente judicial obliga a un análisis que no sólo se detenga en las disposiciones legales aplicables al caso, sino también el estudio de las posturas jurisprudenciales que anteceden la presente decisión. (cursiva nuestra)*

En otras palabras, el Consejo de Estado termina manifestando que de acuerdo a las modificaciones establecidas en la ley 476 de 1998, la prima especial de servicios estipulada en el artículo 14 de la ley 4 de 1992 también se le debe reconocer a los Fiscales que se vincularon después de entrado en vigencia el decreto 53 de 1992.

Frente a la segunda pregunta, se contestó lo siguiente:

*Así las cosas, la determinación de si la no inclusión desde el año 2003 de la prima especial en los Decretos que regulan el régimen salarial de la Fiscalía General de la Nación genera un retroceso requiere constatar que exista una disposición normativa previa que haya consagrado el derecho que se reclama. Este aspecto se presenta porque, como se dijo, no sólo las leyes 4ª de 1992 y 476 de 1998 consagran el derecho, sino que el mismo fue previsto por el Gobierno Nacional anualmente hasta el año 2002. Ante esta realidad resulta indiscutible la necesidad de no disminuir el nivel de protección conseguido, aspecto que no sólo es un mandato reconocido en el artículo 53 de la Constitución sino además en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

*En este sentido se tiene que la prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación mensual de los servidores públicos beneficiarios de esta. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. (cursiva nuestra)*

En lo que concierne a la tercera pregunta, para el Consejo de Estado es claro que la prima especial de servicios a favor de los Fiscales constituye en un sobre sueldo que no puede ser parte de la asignación básica, es decir, que no puede ser incluido en el 100% del salario que devengan los Fiscales, sino que se trata de un reconocimiento que se debe cancelar de forma independiente a la asignación básica:

*Los empleados públicos de la Fiscalía que se acogieron al régimen salarial consagrado en el Decreto 53 de 1993 o se hayan vinculado a la entidad con posterioridad tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente. Se subraya que la discusión que se presentó en sede de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, se circunscribió a determinar la naturaleza del 30% que en su momento se descontaba del salario asignándole el carácter de prima especial. Luego de varias contradicciones jurisprudenciales finalmente se reconoció que este descuento no era adecuado, sino que aquello que se pagaba correspondía en su totalidad a la asignación básica y no al sobresueldo reconocido por el legislador. (cursiva nuestra)*

En este orden de ideas se concluye que la prima especial de servicios estipulada en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992 si debe ser reconocida a favor de los Fiscales que se vincularon de forma posterior a la vigencia del decreto 53 de 1993.

Así mismo queda constatado que a pesar de que no exista una regulación específica sobre su reconocimiento, es claro que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reivindicado la prima especial de servicios como un elemento que permite dignificar la condición laboral de los servidores públicos de la Rama Judicial como de la Fiscalía y de la Procuraduría.

**Se tiene que la naturaleza de la prima especial de servicios es la de ser un agregado o sobre sueldo que no se puede confundir ni fracturar con la asignación básica, es decir, que se debe pagar de forma independiente al salario que percibe el servidor público.**

## 2.2.4. Aplicación de la Sentencia de Unificación – SUJ-016-CE-S2-2019 del 2 de septiembre de 2019

Al igual que la anterior sentencia de unificación, en este pronunciamiento el Consejo de Estado aclaro que la prima especial de servicios debe ser entendido como un agregado que se tiene que pagar de forma independiente a la asignación básica, en garantía de los principios de progresividad, igualdad y trabajo en condiciones dignas y justa. En este sentido estableció como reglas jurisprudenciales las siguientes:

Para la sala, demostrado está que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993; 104, 106 y 107 de 1994; 26, 43 y 47 de 1995; 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30 % del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30 % que, se reitera, es parte de su salario básico y/ o asignación básica, sea teniendo en cuenta para la liquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho.

Los principios constitucionales e internacionales del derecho al trabajo optan por darle primicia a la progresividad del ingreso, a la interpretación más favorable al trabajador y a la equidad y a la nivelación en el ingreso.

Frente a los decretos salariales expedidos por el Gobierno Nacional que reprodujeron el contenido de aquellos declarados nulos mediante la sentencia del 28 de abril de 2014, la sala encuentra procedente acoger **la excepción de inconstitucionalidad**, rogada por la parte actora, en cuanto las disposiciones allí contenidas vulneran garantías laborales mínimas de los beneficiarios de la prima especial, en aplicación del artículo 4 de la Constitución Política, relativo a la prevalencia del texto superior frente a las leyes u otras normas jurídicas

Así mismo, estipuló el siguiente ejemplo que permite visualizar de una forma entendible, la manera en que se debió haber liquidado la prima especial de servicios, la cual, como se reitera es un agregado que se debe cancelar de forma independiente a la asignación básica:

### Sobre el salario

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

El segundo cuadro se refiere al impacto de la prima especial de servicios en las prestaciones sociales:

### Sobre las prestaciones sociales

|   |  |
|---|--|
| Primera interpretación (el 30% del salario básico y/ o asignación básica es la prima misma) | Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico y/ o asignación básica) |
|---|--|

|                              |      |       |                              |      |       |
|------------------------------|------|-------|------------------------------|------|-------|
| Salario básico: \$10.000.000 |      | Prima | Salario básico: \$10.000.000 |      | Prima |
| especial (30%): \$3.000.000  | Base | para  | especial (30%): \$3.000.000  | Base | para  |
| liquidar prestaciones:       |      |       | liquidar prestaciones:       |      |       |
| 7.000.000                    |      |       | \$10.000.000                 |      |       |

En este sentido, es importante señalar que para este despacho es claro que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ha estado liquidado en indebida forma las prestaciones sociales y salariales al descontar de la asignación básica el 30% como si este se tratara de la prima especial de servicios.

Queda constatado que los decretos que regulaban la situación salarial de los jueces y magistrados son inconstitucionales a raíz de que estaban incluyendo dentro de la asignación básica el 30% de la prima especial de servicios, cuando el mismo debe ser entendido como un agregado independiente a la misma asignación básica. En pocas palabras, debitaban sin justificación alguna un 30% de la asignación básica creyendo que la misma correspondía a la prima de servicios.

### 2.2.5 Fuerza Vinculante del Precedente

Ahora bien, es importante hacer una acotación especial respecto a la aplicación de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, específicamente sobre su fuerza vinculante. En primer lugar, se debe recordar que el artículo 230 de la Constitución Política de 1991 establece que los jueces estamos sometidos al imperio de la ley. Que el concepto “ley” debe ser entendido en un orden material y no formal, razón por la cual el precedente se entiende como ley y debe ser aplicado como tal. La Corte Constitucional en la sentencia SU-354 de 2017 estableció de forma clara que los precedentes jurisprudenciales son de obligatorio cumplimiento y que por lo tanto deben ser acatados por parte de todos los jueces en el territorio nacional:

*En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha definido el precedente judicial como “la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”. Asimismo, la doctrina lo ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio stare decisis o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares.*

En segundo lugar, la aplicación obligatoria del precedente se encuentra enmarcada en los principios de seguridad jurídica e igualdad. El principio de igualdad se configura en la función de unificación que tienen las sentencias, sobre todo aquellas que provienen de las altas cortes, lo cual permite que se reduzca en la medida de lo posible lagunas o ambigüedades dentro del ordenamiento jurídico.

En consideración al principio de igualdad, se configura en cuanto a que se debe dar un trato igual en las consideraciones y decisiones respecto de aquellos que se encuentran en situaciones fácticas y jurídicas similares al momento de administrar justicia.

### 2.2.6. De la Caducidad.

Merece de forma oficiosa realizar un análisis particular sobre la figura de caducidad en el presente proceso. En primer lugar, al tratarse de un asunto donde se busca una reclamación prestacional que es de carácter periódico, el artículo 164 numeral 1 literal c del CPACA, establece que en este tipo de reclamaciones no opera el fenómeno de caducidad:

*Artículo 164: La demanda deberá ser presentada*

*Numeral 1. En cualquier tiempo*

*(...)*

*Literal C: Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;*

Ahora bien, el Consejo de Estado en la sentencia proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Sub-Sección A del 13 de febrero de 2020 M.P. Gabriel Valbuena Rad. 2013-0007-01(4468-18) indicó que el precepto antes señalado aplica en aquellos eventos en los que la relación laboral aún no haya terminado:

*Es pertinente señalar que cuando se pretenda el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de carácter periódico, no es aplicable la regla de caducidad de los 4 meses para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho durante la existencia del vínculo laboral; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido diáfana en precisar que una vez finalizada la relación laboral, desaparece el criterio de «periodicidad», por lo que en este caso, dicho medio de control si se someterá a los términos de caducidad establecidos para las acciones contenciosas.*

Para el caso objeto de estudio, una vez revisado el certificado laboral de la parte demandante, se puede observar que al momento de elevar la reclamación administrativa, se encontraba vinculado con la entidad demandada, por tal motivo el término de caducidad para el presente caso **no opera**

### **2.3 De la Excepción por Inconstitucionalidad**

En el ordenamiento jurídico colombiano se ha establecido la figura del control constitucional que de forma concentrada ejercen en abstracto la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en lo de sus respectivas competencias, así como el control constitucional difuso a cargo de cada uno de los jueces en los procesos sometidos a su consideración y en aplicación directa del artículo 4 de la carta política.

Ha sido definida por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-132 de 2013 de la siguiente forma:

*“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 puede 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"*

Ahora bien, la facultad del Juez ordinario para efectuar un control de constitucionalidad difuso no es irrestricta o ilimitada conforme su particular entender de los principios y valores constitucionales, en palabras del intérprete legítimo de la constitución:

*Dentro de la supremacía que tiene y debe tener la Constitución, esta se impone como el grado más alto dentro de la jerarquía de las normas, de manera que el contenido de las leyes y de las normas jurídicas generales está limitado por el de la Constitución. Así pues, debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello.*

(...)

*Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares "salvo norma expresa en contrario" como lo señala la primera parte del artículo 66 del decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo 4° de la Carta ya citado, que ordena que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6° de la misma, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior no se predica de la norma jurídica de contenido particular, individual y concreto, que crea derechos en favor de un particular, la cual no puede dejar de aplicarse a través de la excepción de inconstitucionalidad, en presencia de la garantía de que gozan los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, o revocados por la misma administración con el consentimiento expreso y escrito de su titular.<sup>5</sup>*

Se deduce a forma de principio que la excepción de inconstitucionalidad no puede ser aplicada si no media una contradicción evidente entre el texto de la regla que se va a dejar de aplicar y la disposición constitucional que se entiende vulnerada, pues, el sistema jurídico en pos de la seguridad jurídica y el profundo compromiso democrático prefiere, como regla general, los juicios en abstracto que hace el Juez

---

<sup>5</sup> C-069 de 1995 MAGISTRADO PONENTE: DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Constitucional respecto a las normas que son de su competencia.

La corte constitucional señala en la Sentencia C-600 de 1998 y Magistrado Ponente Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, a tenor literal lo siguiente:

*La Corte Constitucional, en lo que hace a las normas sometidas a su examen, define, con la fuerza de la cosa juzgada constitucional, su exequibilidad o inexequibilidad, total o parcial, con efectos erga omnes y con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna.*

(...)

*El Consejo de Estado, también con carácter general, ante el ejercicio de acciones de nulidad por inconstitucionalidad, decide si están llamadas a prosperar las pretensiones de los accionantes, y en caso afirmativo anula el acto administrativo correspondiente, retirándolo del ordenamiento jurídico.*

Así que, en términos generales el Juez, al estudiar un caso concreto, no puede suplir los juicios de valor que efectúa el órgano competente para definir en abstracto el alcance de una norma jurídica, salvo que esta se muestre de bulto contraria al ordenamiento superior, esto es, una vez se ha desvirtuado más allá de toda duda razonable la presunción de conformidad con el ordenamiento superior que es inherente a los actos administrativos como una manifestación de la soberanía estatal.

En términos de la Corte Constitucional<sup>6</sup>, el planteamiento se sintetiza de la siguiente forma:

*Son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe. Si no hay una oposición flagrante con los mandatos de la Carta, habrá de estarse a lo que resuelva con efectos "erga omnes" el juez de constitucionalidad. Una cosa es la norma -para cuyo anadamiento es imprescindible el ejercicio de la acción pública y el proceso correspondiente- y otra bien distinta su aplicación a un caso concreto, la cual puede dejar de producirse -apenas en ese asunto- si existe la aludida incompatibilidad entre el precepto de que se trata y los mandatos constitucionales*

Sin embargo, la sentencia T-681 DE 2016 emitida por el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, es la que emite un listado taxativo de causales de procedencia en la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, así:

---

<sup>6</sup> Sentencia T-614 de 1992, MP. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

*Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa [73] 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 deberánacompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado[74];*

*(ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso[75]; 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 [76]. 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”*

Finalmente, respecto de la aplicabilidad de la excepción de inconstitucionalidad a los decretos salariales proferidos por el gobierno nacional a partir del año 2010, la reciente sentencia de unificación del Consejo de Estado<sup>7</sup> reafirmó su procedencia al señalar:

*“Frente a los decretos salariales expedidos por el Gobierno Nacional que reprodujeron el contenido de aquellos declarados nulos mediante la sentencia de 29 de abril de 2014, la Sala encuentra procedente acoger **la excepción de inconstitucionalidad** rogada por la parte actora, en cuanto las disposiciones allí contenidas vulneran garantías laborales mínimas de los beneficiarios de la prima especial, en aplicación del artículo 4 de la Constitución Política, relativo a la prevalencia del texto superior frente a las leyes y otras formas jurídicas. (...).”*

#### **2.4. Decisión de Excepciones.**

Como excepciones se propusieron las siguientes:

1. Ausencia de Causa Petendi
2. Prescripción
3. Innominadas

Es así que este despacho entra a resolver y decidir sobre las excepciones que se propusieron de la siguiente manera:

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala Plena de Conjuces, Sentencia SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019

Respecto a la prescripción, la misma será analizada una vez se establezcan la fecha de vinculación, la fecha de radicado de la reclamación y los extremos temporales en los que la parte demandante fungió como juez de la república.

En lo que concierne con la excepción de falta de causa petendi, la misma será despachada de manera desfavorable ya que se encuentra demostrado dentro del expediente la existencia de un acto administrativo el cual es objeto del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

## 2.5. Del caso concreto y conclusión

Expuesto lo anterior, este despacho puede concluir que el propósito jurídico de la prima especial de servicios creada para algunos servidores públicos de la Rama Judicial, de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación, lleva implícita su connotación de mejorar sus condiciones laborales, ya que dicho propósito va de la mano con un desarrollo progresivo de los mandatos constitucionales que se vieron reflejados en la condición teleológica del artículo 14 de la ley 4ta de 1992.

Queda demostrado dentro del expediente el agotamiento de la vía administrativa a través de la petición radicada ante la Dirección Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca con fecha **28 de marzo de 2017** (se puede observar en la página 13 su mención en la resolución No 3783 del 7 de abril de 2017).

También queda demostrada la existencia de la **Resolución No 3783 del 7 de abril de 2017** emitido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante la cual resolvió de manera desfavorable la reclamación administrativa interpuesta por la parte demandante.

Adicional a ello, queda probado el vínculo laboral que existe entre la entidad demandada y la aquí demandante, mediante **certificación laboral** (se puede observar a folio 22 y siguientes del expediente), en ellas se advierte que **la parte demandante**, se ha desempeñado como Magistrada Auxiliar en diversos periodos de tiempo desde el 1 de diciembre de 2014.

Igualmente, queda comprobado en la mentada certificación laboral, que la parte demandante desde que se ha desempeñado como Juez, no ha percibido la prima especial de servicios del que habla el artículo 14 de la ley 4ta de 1992, en otras palabras, **la suma del salario básico certificado como pagado y el valor de la prima especial coinciden con el salario básico a percibir conforme los decretos anuales invocados durante los periodos 2014 en adelante.**

Así mismo, queda corroborado en la susodicha certificación laboral, que, a la parte demandante desde su estancia como **Magistrada Auxiliar**, le han liquidado sus prestaciones sociales y salariales, entre las que se encuentra las Cesantía y los Intereses a las Cesantías, con base en el 70% de su asignación básica, es decir, excluyendo el 30% de su asignación restante como si se tratar de la prima especial de servicio.

En pocas palabras, a la parte demandante por las particularidades de la regulación de la prima especial para la Dirección Ejecutiva, se le descontó de su salario y/o asignación básica el 30% haciéndolo pasar como prima especial de servicios.

Así mismo, se deberá realizar la correspondiente reliquidación de los aportes a pensión a partir de la fecha y los periodos en que se ha desempeñado en calidad

de **Magistrada auxiliar**, esto es desde el 1 de diciembre de 2014 sumando a la asignación básica el 30% que corresponde a la prima especial de servicios, lo que para el caso concreto sería la base de cotización el 130% (que es el 100% de la asignación básica más el 30% de la prima especial de servicios), esto debido a que para las liquidación solo se tuvo en cuenta el 100% a raíz de la indebida interpretación de que sobre ese porcentaje ya se encontraba incluido el 30% de la prima especial de servicios.

En este sentido y en aplicación a lo consagrado en las sentencias de unificación **SUJ-016-CE-S2-2019 del 2 de septiembre de 2019 y SUJ-023-CE-S2-2020 de 15 de diciembre de 2020 se procederá a ordenar la reliquidación de las prestaciones sociales y salariales como es el caso de cesantía o intereses a las cesantías, así como al pago de la prima especial de servicios equivalente al 30% de la asignación básica entiendo que esta prima es un agregado independiente a la asignación básica.**

Para este propósito se deberá tener en cuenta a modo de ejemplo el siguiente cuadro que ya fue citado en la parte motiva de esta sentencia:

#### Sobre el salario

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

El segundo cuadro se refiere al impacto de la prima especial de servicios en las prestaciones sociales:

#### Sobre las prestaciones sociales

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

En estas condiciones, la Rama Judicial, estaba en el deber de tener en cuenta la prima especial de servicios consagrada en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992 como un agregado o sobre sueldo que se debió cancelar desde el mismo momento en la que la parte demandante empezó a ejercer su cargo como **Magistrada Auxiliar**.

Por lo anterior, este despacho declarara la nulidad de los actos administrativos objetos de debate, y a título de restablecimiento del derecho, **ordenará** a la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**, que pague el sobre sueldo o agregado del 30% en calidad de prima especial de servicios según lo establecido en el artículo 14 de la ley 4ta de 1994, así como también que reliquide las prestaciones sociales y salariales, todo ello a partir del **1 de diciembre de 2014**,

## **inclusivo y en adelante, solo en los periodos en los que fungió en calidad de juez municipal y de circuito**

*Cabe aclarar que a partir del 1 de enero 2021 mediante el decreto 272 de 2021, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ha venido reconociendo, tal y como manifiesta en su escrito de alegatos de conclusión la parte demandada, la prima especial de servicios consagrada en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992, razón por la cual el resuelve número quinto de la presente sentencia deberá ejecutarse de conformidad a esta consideración. (Cursivas y subrayado nuestros)*

En cuanto a la prescripción, teniendo en cuenta, que, la reclamación administrativa fue radicada el **28 de marzo de 2017**, y la parte demandante empezó a fungir en calidad de **Juez** desde el 1 de diciembre de 2014, se concluye que se interrumpió la prescripción, razón por la cual no es procedente declarar la prescripción extintiva de derechos, reiterando que su reconocimiento se deberá realizar a partir del 1 de diciembre de 2014, **solo en los periodos en los que fungió en calidad de Magistrada Auxiliar.**

Respecto a la solicitud realizada por la parte demandante sobre el reconocimiento del pago de la sanción moratoria y/o intereses moratorios por liquidación incompleta de las cesantías y/o prestaciones sociales al no tener en cuenta la bonificación judicial como factor salarial, la misma es improcedente debido a las siguientes razones:

Que la sanción moratoria es una penalidad para el empleador por su incumplimiento en la consignación de las cesantías en el respectivo fondo en tiempo oportuno, de manera que solo la ausencia en el pago de las cesantías es la castigada con la mora. Por consiguiente, no puede extenderse la sanción cuando se presenta una discusión sobre ese monto que puede, a su turno, generar o no un reajuste.

En este sentido, el Consejo de Estado mencionó lo siguiente sobre la improcedencia de la sanción moratoria y/o intereses moratorios por haber liquidado mal las cesantías y/o prestaciones sociales<sup>8</sup>:

“Una indebida liquidación de las cesantías por un pago incompleto “no implica que el empleador haya incurrido en el supuesto de la norma que lo apremia con una sanción al no haber cancelado dentro de la oportunidad legal dicho auxilio, pues una cosa es efectuar la liquidación y cancelación de acuerdo a las directrices tomadas por la entidad demandada en su momento y otra es reconocer fuera del plazo determinado la prestación aludida”

En segundo lugar, se tiene que en la presente sentencia como se realizará más adelante, se procederá a aplicar la figura de la indexación de los valores adeudados, razón por la cual ya no es necesario el reconocimiento de intereses moratorios o corrientes tal y como lo pretende el demandante. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2003 reiteró la incompatibilidad de reconocer la indexación y el pago de intereses moratorios por sumas adeudadas correspondientes a factores salariales o de prestaciones sociales:

De otro lado, también milita la circunstancia de que en relación con el pago simultáneo de intereses moratorios e indexación la jurisprudencia de esta Corporación haya señalado que el pago de intereses moratorios busca que el salario y las prestaciones sociales, conserven su valor real, por lo cual resulta incompatible el pago de esos dos conceptos al mismo tiempo pues

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 08001233100020110084701 (47872014), Oct. 31/19. C.P Carmelo Perdomo.

ambos persiguen la idéntica finalidad que es compensar la pérdida del valor adquisitivo del dinero. Por ello, de proceder el pago concurrente de los mismos se tornaría desproporcionada la sanción moratoria consagrada en el artículo 29 de la Ley 789 de 2002<sup>9</sup>.

Ahora bien, si el demandante busca el reconocimiento de los intereses moratorios de los que hace mención el artículo 192 y siguientes del C.P.A.C.A, se debe preciar que el pago de intereses moratorios o corrientes que pueden surgir a partir de la ejecutoria de esta sentencia, se encuentran regulados por el artículo 195 del C.P.A.C.A, situación que al ser un mandato legal se sobre entiende, ya que es a partir de la existencia de un fallo condenatorio que se puede predicar de la exigibilidad de los derechos reconocidos. En este sentido, si la parte demandada se demora en el reconocimiento y pago de los derechos aquí reconocidos, es que surge la posibilidad de reclamar intereses corrientes o moratorios por la tardanza. En este orden de ideas para evitar malas interpretaciones respecto a la posible exigibilidad de una sanción moratoria, este despacho procederá a negar la pretensión de reconocimiento de intereses, aclarando que los mismos pueden ser reclamados en caso de que la parte demandada no obedezca de forma temprana los mandatos dictados en esta sentencia.

Por otra parte, se conmina a la entidad demandada, a aplicar la siguiente fórmula de indexación para reliquidar las sumas dinerarias reconocidas.

$$R = RH \times \frac{\text{Índice F}}{\text{Índice I}}$$

Donde el valor presente (R) se determinará multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor (IPC) certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el IPC inicial – el vigente para la fecha en que debería efectuarse el pago.

Se aclara que, por tratarse de pago de tracto sucesivo, la formula se aplicará separadamente para cada diferencia. Se advierte también que la providencia que declara la nulidad de los actos administrativos, y que procede a reconocer la existencia de los derechos reclamados, es constitutiva de derecho, puesto que solo a partir de que el juez lo disponga, como en el caso concreto, se hacen exigibles los derechos salariales y prestacionales de la parte demandante, toda vez que antes de producirse esta decisión, los actos administrativos objeto de control gozaban de presunción de legalidad.

Igualmente, se procederá a reconocer personería jurídica para actuar al abogado Jhon F. Cortés Salazar de conformidad al poder observado a folio 110 del expediente, sin embargo, se procede a declararlo como revocado, debido al nuevo poder radicado a favor de la abogada Diana Maritza Olaya Ríos tal y como se puede observar a folio 117 del expediente.

## 2.6. De la condena en costas

Esta administradora de justicia se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida, de las cuales hacen parte las agencias en derecho, pues conforme a lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, (Modificado parcialmente por el

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-781 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas

artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación y como quiera que los argumentos de la parte vencida fueron eminentemente jurídicos y no existe prueba de su causación, no se condenara en costas.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Segundo Administrativo Transitorio Oral del Circuito Judicial de Bogotá**, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO:** Estarse a la resuelto en la Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 del 2 de septiembre de 2019 Consejo de Estado Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda.

**SEGUNDO:** Declárase la excepción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, se dispone la inaplicación del artículo 8 del Decreto 194 de 2014 y sus Decretos modificatorios, conforme lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

**TERCERO:** **Declarar la nulidad de la Resolución No 3783 del 7 de abril de 2017** emitido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, de acuerdo a los considerandos de esta sentencia.

**CUARTO:** **Negar** las excepciones propuestas por la parte demandada, de acuerdo a los considerandos de esta sentencia.

**QUINTO:** Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **condenar a la Nación –Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a pagar a María Paulina Rendón Benítez, identificada con la cedula de ciudadanía Nro. 32.257.669, los siguientes conceptos:**

- El pago y/o consignación de la prima especial de servicios correspondiente al 30% del salario y/o asignación básica entendido como un agregado o valor adicional, a partir del **1 de diciembre de 2014, inclusive y en adelante**, hasta cuando permanezca o haya permanecido en servicio, por los periodos de tiempo en que fungió como Magistrada Auxiliar del Consejo de Estado según certificado laboral, de conformidad a las razones expuestas en esta sentencia.
- Reliquidar con el reajuste salarial que corresponda al 30% del salario básico mensual, las prestaciones sociales como cesantías, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, entre otras, a partir del **1 de diciembre de 2014 inclusive y en adelante**, hasta cuando permanezca o haya permanecido en servicio, por habersele deducido durante los extremos temporales laborados, por los periodos de tiempo en que fungió como Magistrada Auxiliar según certificado laboral, computando para este ejercicio el 100% que corresponde a la asignación básica mensual devengada correspondiente para el cargo ejercido durante ese tiempo, luego del pago de la prima consagrada en la citada norma, ya cancelada.
- Reliquidar el pago de los aportes a pensión incluyendo como factor salarial el 30% correspondiente a la prima especial de servicios a partir del **1 de diciembre de 2014, inclusive y en adelante**, hasta cuando permanezca o haya permanecido en servicio, por los periodos de tiempo

en que fungió como Magistrada Auxiliar según certificado laboral, según lo establecido en las razones expuestas de esta sentencia, es decir, computándose para este ejercicio el 130% que corresponde a la suma del 100% de la asignación básica y el 30% de la prima especial de servicios.

**SSEXTO:** Se le **Ordena** a la **Nación – Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**, que pague a la parte demandante los conceptos aquí reconocidos, debidamente actualizados conforme a la fórmula indicada en la parte considerativa de este proveído.

**SSEXPTIMO:** Los conceptos y pagos aquí reconocidos se deberán realizar teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 14 de la ley 4ta de 1993, en particular lo concerniente a que el incremento en el reconocimiento de la prima especial de servicios no deberá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.

**SSEXTAVO:** La **Nación – Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**, dará cumplimiento a la sentencia de conformidad a lo dispuesto en los artículos 192, 193, 194 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

**SSEXVENO:** **Reconocer y proceder a Revocar** el poder conferido al **Dr. Jhon F Cortés Salazar** identificado con cédula de ciudadanía No 80.013.362 y T.P No 305.261 y **Reconocer** personería a la abogada **Diana Maritza Olaya Ríos**,, identificada con cédula de ciudadanía No 52717538 y T.P No 141.265 del C.S de la J., para representar a la entidad demandada en los términos del poder conferido, cuyo canal digital de notificaciones es **dolayar@deaj.ramajudicial.gov.co**

**SSEXIMO:** No se condena en costas a la parte vencida.

**SSEXUNDÉCIMO:** En firme la sentencia, **por secretaria**, liquídense los saldos del proceso si a ello hubiese lugar y archívese el expediente, previas las correspondientes anotaciones.

**Notifíquese y Cúmplase**

  
**Esteban Javier Palacios León**  
**Juez**