



**JUZGADO SEGUNDO (02) TRANSITORIO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
-SECCIÓN SEGUNDA-**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

|                  |                                           |
|------------------|-------------------------------------------|
| Medio de Control | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO    |
| Radicado         | 110013342047201925500                     |
| Demandante       | RICARDO FRANCISCO QUIÑONEZ HERNANDEZ      |
| Demandado        | LA NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION |
| Sistema          | ORALIDAD (Ley 1437/2011)                  |
| Asunto           | BONIFICACIÓN JUDICIAL                     |

Corresponde al Juzgado Segundo Administrativo Transitorio Oral del Circuito Judicial de Bogotá, en uso de las facultades legales y constitucionales, en especial de las competencias establecidas en los Acuerdos PCSJA21-11738 del 5 de febrero de 2021 y PCSJA21-11765 del 11 de marzo de 2021 del Consejo Superior de la Judicatura, emitir sentencia anticipada conforme las previsiones de los literales a) y b) del numeral 1º y numeral 3º del artículo 182ª del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 2080 de 2021; dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, respecto a la demanda instaurada por el señor **RICARDO FRANCISCO QUIÑONEZ HERNÁNDEZ** a través de apoderada judicial contra la **NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales, sin que se observen causales de nulidad.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES**

La parte demandante solicitó que se realizaran las siguientes declaraciones y condenas:

*PRIMERA: INAPLICAR, por ser inconstitucionales e ilegales, o porque ya fue anulado por ta Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con respecto al artículo 1 del Decreto 0382 de 2013 la expresión “constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”, y con relación al artículo 1 del Decreto 022 de 2014 la expresión “constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”, y con respecto al artículo 1 del Decreto 1270 de 2015 la expresión “constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”, y con relación 'al artículo 1 del Decreto 247 de 2016 la expresión “constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”, y normas concordantes expedidas por el Gobierno Nacional, .”, y con relación al artículo 1 del Decreto 1015 de 2017 la expresión “constituye únicamente factor salarial para la base de*

*cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”, y con relación al artículo 1 del Decreto 341 de 2018 la expresión “constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”, y normas concordantes expedidas por el Gobierno Nacional.*

SEGUNDA: Que se declare la nulidad de:

1. El Radicado No. 20175640005901, Oficio No. del 16 de febrero de 2017, y la Resolución No.22098 del 30 de junio del 2017, expedida la primera por la Subdirectora Seccional de Apoyo a la Gestión de Bogotá, Dra. Isadora Fernández Posada y el segundo expedido por el Subdirector de Talento Humano—Dr. Eduardo Charry Gutiérrez, mediante la cual se desconoce a mi poderdante, el doctor RICARDO FRANCISCO QUIÑONEZ HERNANDEZ el derecho que tiene de percibir la Bonificación Judicial Mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013 y reglamentada por la Fiscalía General de la Nación mediante los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 247 de 2016, 1015 de 2017 y 341 de 2018, y normas concordantes COMO REMUNERACIÓN MENSUAL CON CARÁCTER SALARIAL con las consecuencias prestacionales incluidas las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías intereses a las cesantías, bonificaciones y los demás emolumentos que por constitución y la ley correspondan, y los ajustes equivalentes al IPC del 02% asignada en el año inmediatamente anterior, entre el año 2014 hasta el año 2018, en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presenten, previa actualización de las sumas desde cuando debieron ser canceladas, hasta el día en que se efectúe su pago, desde: el 01 de enero del 2013 hasta la fecha como Fiscal Delegado ante los Jueces del Circuito.

TERCERA: Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la NACIÓN, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN O LA ENTIDAD QUE LA REMPLACE EN SUS FUNCIONES, a reconocer y pagar al demandante la Bonificación Judicial Mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013 y reglamentada por la Fiscalía General de la Nación mediante los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 247 de 2016, 1015 de 2017 y 341 de 2018 y normas concordantes COMO REMUNERACIÓN MENSUAL CON CARÁCTER SALARIAL con las consecuencias prestacionales incluidas las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías intereses a las cesantías, bonificaciones y los demás emolumentos que por constitución y la ley correspondan, y los ajustes equivalentes al IPC del 02% asignada en el año inmediatamente anterior, entre el año 2014 hasta el año 2018, en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presenten, desde el 01 de enero de 2013 o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de mi mandante si son posteriores, hasta la fecha que ocupen el cargo, y de conformidad con la liquidación que se hace en capítulo aparte de esta demanda. :

CUARTA: Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la NACIÓN, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN O LA ENTIDAD QUE LA REMPLACE EN SUS FUNCIONES, a reconocer y pagar al demandante el valor de las prestaciones sociales incluidas las primas-de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías intereses a las cesantías, bonificaciones y los “demás emolumentos que por constitución y la ley correspondan, correspondientes a la Bonificación Judicial Mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013 y reglamentada por la Fiscalía General de la Nación mediante los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 247 de 2016, 1015 de 2017 y 341 de 2018, COMO REMUNERACIÓN MENSUAL CON CARÁCTER SALARIAL, que a través de los años le han cancelado como factor salarial solo para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud, desde la posesión de cada una de mi mandante como SERVIDORES PÚBLICOS hasta la fecha que ocupen el cargo, y de conformidad con la liquidación que se hace en n capítulo aparte de esta demanda.

QUINTA: Que se ordene a la demandada que siga pagando al demandante RICARDO FRANCISCO QUIÑONES HERNÁNDEZ, la Bonificación Judicial Mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013 y reglamentada por la Fiscalía General de la Nación mediante los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 247 de 2016, 1015 de 2017 y 341 de 2018 y normas concordantes COMO REMUNERACIÓN MENSUAL CON CARÁCTER SALARIAL con las consecuencias prestacionales incluidas las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías intereses a las cesantías, bonificaciones y los demás emolumentos que por constitución y la ley correspondan, y los ajustes equivalentes al IPC del 2% asignada en el año inmediatamente anterior, entre el año 2014 hasta el año 2018, en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para

la respectiva vigencia en la diferencia que se presenten, desde el 01 de enero de 2013 o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de mi mandante si son posteriores, hasta la fecha que ocupe el cargo.

*SEXTA: Igualmente y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la NACIÓN — LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN O LA ENTIDAD QUE LA REMPLACE EN SUS FUNCIONES, a pagar en forma actualizada (indexada) las sumas adeudadas por concepto del porcentaje del ingreso laboral reclamado y las prestaciones laborales que de él se deriven, de acuerdo con los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, con fundamento en el artículo 187 último inciso del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (o la norma que lo sustituya o modifique) y de conformidad con la liquidación que se hace en capítulo aparte de esta demanda.*

*SEPTIMA: Que sobre las sumas adeudadas, debidamente indexadas, a “título de restablecimiento se reconozcan los intereses (corrientes, moratorios y/o bancarios) mes a mes, desde la fecha en que debieron cancelarse dichas sumas, hasta cuando efectivamente se paguen.*

*OCTAVA: Que se de aplicación a los artículos 187, 188, 189, 192 incisos 2” y 3\* y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*NOVENA: Que se condene en costas a la parte demandada.*

## **1.2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Los hechos en que se fundamenta la demanda se resumen de la siguiente manera:

**1. CON RESPECTO A LA BONIFICACIÓN JUDICIAL DEL DECRETO 0382 DE 2013 Y REGLAMENTADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN MEDIANTE LOS DECRETOS 022 de 2014, 1270 de 2015, 247 de 2016, 1015 de 2017 y 341 de 2018.**

**1.1. LOS AJUSTES EQUIVALENTES AL IPC DEL 2% ASIGNADA EN EL AÑO NMEDIATAMENTE ANTERIOR, ENTRE EL AÑO 2014 HASTA EL AÑO 2018, EN EL EVENTO QUE SEA DIFERENTE SE DEBERÁN AJUSTAR LAS TABLAS CORRESPONDIENTES PARA LA RESPECTIVA VIGENCIA EN LA DIFERENCIA QUE SE PRESENTEN.**

**1.2. Y CON RESPECTO A LA BONIFICACIÓN JUDICIAL COMO REMUNERACIÓN MENSUAL CON CARACTER SALARIAL CON LAS CONSECUENCIAS PRESTACIONALES INCLUIDAS LAS PRIMAS DE VACACIONES, DE SERVICIOS, DE NAVIDAD, DE PRODUCTIVIDAD, DEL MES DE JUNIO, LAS CESANTÍAS INTERESES A LAS CESANTÍAS, BONIFICACIONES Y LOS DEMÁS EMOLUMENTOS QUE POR CONSTITUCION Y LA LEY CORRESPONDAN.**

**1.3. La Ley 4 de 1992 plasmó el literal e) del numeral 19 del artículo .150 de la - Constitución Nacional el cual contiene los objetivos y criterios para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. En el artículo 2 la Ley 4 de 1992 prohíbe al gobierno desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los servidores del Estado.**

**1.4. El Gobierno Nacional mediante el Decreto número 0382 de 2013 creó a partir del 1 de enero de 2013 “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.”**

**1.5. Sin embargo, el Gobierno en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4% de 1992 ha expedido los Decretos salariales para los servidores públicos, estableciendo que la Bonificación Judicial Mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013 solo constituirá factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.**

**1.6. La Fiscalía General de la nación está en la obligación de pagarle a mi mandante, a partir del 01**

de enero de 2013 o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de mi mandante si son posteriores, y durante ocupen sus cargos, la Bonificación Judicial Mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013 y reglamentada por la Fiscalía General de la Nación mediante los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015 y 247 de 2016, 1015 de 2017 y 341 de 2018, y normas concordantes COMO REMUNERACIÓN MENSUAL CON CARÁCTER SALARIAL con las consecuencias prestacionales incluidas las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías intereses a las cesantías, bonificaciones y los demás emolumentos que por constitución y la ley correspondan, y los ajustes equivalentes al IPC del 02% asignada en el año inmediatamente anterior, entre el año 2014 hasta el año 2018, en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presenten, desde el 01 de enero de 2013. Pero en lugar de ello, con los decretos salariales, año tras año lo que ha hecho es decir que la Bonificación Judicial Mensual solo constituye factor salarial para las deducciones de salud y pensiones.

1.7. Mi mandante presento a la Fiscalía General de la Nación solicitud para que se les cancelaran dichas diferencias, pero esa entidad negó la petición mediante:

- El Radicado No. 20175640005901, Oficio No. del 16 de febrero de 2017, que mi mandante conoció el día 27 de febrero de 2017 y la Resolución No. 22098 de 30 de junio de 2017, que el doctor, RICARDO FRANCISCO QUIÑONES HERNÁNDEZ, conoció el día 23 de octubre de 2017.

1.8. Los actos administrativos que se impugnan a través de esta acción desconocen la existencia de derechos ciertos e indiscutibles a favor de mi mandante, y su expedición entraña la vulneración de normas de raigambre constitucional y legal, por lo que se impone declarar su nulidad y el consecuente restablecimiento de los derechos laborales vulnerados a mi poderdante por la parte demandada.

**1.9. El fin de esta Bonificación Judicial es la nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4 de 1992, atendiendo criterios de equidad, y así fue plasmado en cada una de las actas suscritas entre el Gobierno Nacional de la Republica de Colombia y los Representantes de los Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, lo mismo que en los comunicados de prensa de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura entre otros, lamentablemente el Gobierno Nacional cuando expidió el Decreto 0382 de 2013, no atendió este fin de manera integral.**

Lo que quiere decir que el' ejecutivo despojó a mi mandante de este derecho, por ello solicitamos que sea reconocida y pagada la Bonificación Judicial Mensual COMO REMUNERACIÓN [MENSUAL CON CARÁCTER SALARIAL con las consecuencias prestacionales, que han dejado. de percibir mi cliente, en los periodos anteriormente señalados.

Por ello también solicitamos ordenar que a presente, pasado y futuro, se les reconozca y se le pague a mi mandante, la Bonificación Judicial Mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013 y reglamentada por la Fiscalía General de la Nación mediante los Decretos 022 de 2014, 1270 de 2015, 247 de 2016, 1015 de 2017 y 341 de 2018 y normas concordantes COMO REMUNERACIÓN MENSUAL CON CARÁCTER SALARIAL con las consecuencias prestacionales incluidas las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías intereses a las cesantías, bonificaciones y los demás emolumentos que por constitución y la ley correspondan, y los ajustes equivalentes al IPC del 02% asignada en el año inmediatamente anterior, entre el año 2014 hasta el año 2018, en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presenten, desde el 01 de enero de 2013.

### 1.3. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN

#### A.- DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Preámbulo y artículos 1, 13, 25 53, y 121

los principios generales del derecho (SU 519 de 1997 de la Corte Constitucional).

B.- DE LA LEY 4ª DE 1992

Artículo 2, literal a), Artículo 10, Artículo 14

C.- DEL CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

Artículo 14

Decretos números 3135 de 1968, 1042, 1045 y 717 de 1978 posteriormente las leyes 50 de 1990, 244 de 1995, 1071 de 2006, los Convenios 95, 100 y 111 de la OIT, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Capítulo III Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 26.

D.- DEL CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Artículo 84

E.- DE LA LEY 270 DE 1996

Numeral 7 del artículo 152

F.- EL ARTÍCULO 12 DEL DECRETO 717 DE 1978

Señaló que es inconstitucional e ilegal, las disposiciones en que fue reconocida la bonificación judicial, pues en su criterio, únicamente se tiene en cuenta como factor salarial para la cotización al sistema de salud y pensiones, por lo que es considerada una desventaja para el trabajador, por lo que debe ser recocido su carácter salarial y prestacional.

Citó el artículo 53 de la Constitución Política, en descripción del principio de favorabilidad e irrenunciabilidad a los derechos establecidos en las normas laborales, entendiéndose por salario todas las sumas que de manera habitual y periódica percibe el trabajador como contraprestación al servicio, sin importar las denominaciones asignadas por la ley o las partes contratantes.

A su turno, refirió el artículo 93 Constitucional, y recalcó que, los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia forman parte de la legislación interna, por tanto, la noción de salario prevista por la Organización Internacional del Trabajo debe aplicarse en el ordenamiento jurídico nacional. En tal sentido, transcribió el concepto de salario, previsto en el artículo 127 de la codificación laboral, e indicó que la entidad demandada está obligada a liquidar las prestaciones sociales de su representada, y reconocer la Bonificación judicial como factor salarial, en aplicación del Decreto 0382 de 2013, el cual, por ser habitual y retributivo ostenta el carácter de salarial y forma parte total de la asignación mensual que percibe la parte demandante.

Destacó que la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, se han referido en sendas oportunidades, y han definido de manera similar el concepto de salario y de los factores salariales que deben ser tenidos en cuenta para liquidar las prestaciones sociales de trabajadores y empleados públicos, considerando que toda suma que perciba el empleado como contraprestación directa del servicio, sin determinar su denominación, tiene el carácter de salario.

Concluyó indicando que con independencia que el Decreto 382 de 2013 trasgrede la finalidad del párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, por violar no solo principios fundamentales como la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; sino también el de progresividad y no regresividad, las cuales se deben aplicar en garantía de los derechos constitucionales de los trabajadores, tal como lo establece la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, y lo ratifica nuestro estado mediante los tratados internacionales.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Conforme con el auto admisorio de la demanda, la litis fue trabada con la Nación – Fiscalía General de la Nación. En esa medida, se presentaron las siguientes contestaciones dentro del término de ley.

### **LA NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

EL apoderado judicial de la Fiscalía General de la Nación indicó que, existen pronunciamientos jurisprudenciales en las que ratifican que el legislador cuenta con la discrecionalidad de determinar qué factores salariales deben ser tenidos en cuenta como base para la liquidación de las prestaciones sociales o demás conceptos laborales.

Indicó que la “Bonificación Judicial”, creada mediante el Decreto 382 de 2013 se encuadra dentro de la definición internacional y nacional de “salario”, pero tal situación no impedía que el Gobierno Nacional considerara que podría ser objeto de base salarial únicamente para aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud y en Pensión.

## **2. ACTUACIÓN PROCESAL**

- 2.1 La demanda fue radicada ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá el día 5 de mayo de 2019, conforme acta individual de reparto, correspondiéndole al Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.
- 2.2 El 28 de junio de 2019, el señor Juez titular del Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, declaró su impedimento para conocer del proceso, en tanto advirtió podría tener interés en las resultas de este, debido al régimen salarial que le cobija.
- 2.3 El 11 de septiembre de 2019 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, procedió a declarar fundado el impedimento manifestado y designó de la lista de Jueces conformada por esa Corporación, juez ad-hoc que asumiera el conocimiento de la causa.
- 2.4 Con providencia del 22 de octubre de 2020, el señor Juez 02 Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con los acuerdos PCSJA 20-11482 y PCSJA 20-11573 del año 2020 del Consejo Superior de la Judicatura avoco conocimiento, admitió la demanda y ordenó notificar a las partes.
- 2.5 Asumida la competencia del proceso en virtud del Acuerdo PCSJA 21-11738 del 5 de febrero y PCSJA 21-11765 del 11 de marzo de 2021 del Consejo Superior de la Judicatura, el Juzgado 2º Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá mediante providencia del 07 de octubre de 2021, anunció a las partes que dictaría sentencia anticipada, ordenando entre otras, correr traslado para alegar de conclusión.

### **3. MEDIOS DE PRUEBA**

- . Derecho de petición radicado el 07 de febrero 2017, a través del cual la demandante reclamó ante la Fiscalía General de la Nación.
- . Radicado No 20175640005901 expedida el 16 de febrero de 2017 por la Subdirección Seccional de Apoyo a la Gestión de Bogotá.
- . Certificación Laboral expedirá el 17 de febrero de 2017 por la Subdirectora Seccional de Apoyo a la Gestión Bogotá.
- . Resolución No 220987 de 30 de junio de 2017 expedida por el Subdirector de Talento Humano que resuelve el recurso de apelación.
- . Constancia de agotamiento del requisito de conciliación prejudicial realizada ante la Procuraduría General de la Nación.
- . Estudio de Salarios y prestaciones sociales de la rama judicial
- . Copia de titular Periódico EL ESPECTADOR sobre el acuerdo entre Asonal Judicial y el Gobierno Nacional sobre la nivelación salarial.
- . Reporte de la w Radio del 7 de noviembre de 2012 sobre el decreto de la nivelación salarial.
- . Resolución No 0741 de 07 de noviembre de 2012 que crea la Mesa Técnica Paritaria para la nivelación de la remuneración de empleados y funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.
- . Reporte del ministerio de Justicia en donde se señala que el Gobierno Nacional cumplió con el compromiso de hacer una nivelación salarial.
- . Acta de acuerdo suscrita entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.
- . Comunicado de prensa de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Estas pruebas documentales obran a folios 23 al 99 del expediente.

#### **Parte demandada. La Nación – Fiscalía General de la Nación**

- . No apporto pruebas

#### 4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

##### **La parte demandada – Nación – Fiscalía General de la Nación**

Indicó el apoderado de la entidad demandada que el Decreto 0382 de 2013 es resultado de una negociación colectiva que desarrolla los Convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional, los cuales reconocen la posibilidad de que los servidores públicos intervengan en la definición de sus “*condiciones de empleo*” sin que se alteren los mínimos legales; en virtud de ello en esta ocasión lo concertado fue la concesión de una retribución adicional que antes no existía, siendo preciso además que las partes de la negociación, es decir por una parte los representantes de los trabajadores de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, y por otra, los representantes del Gobierno Nacional, acordaran que dicha bonificación judicial tendría efectos salariales restringidos, tal y como se puede advertir claramente en las actas de reunión de la mesa técnica paritaria designada para materializar el acuerdo suscrito el 6 de noviembre de 2012.

Afirmó que, las disposiciones contenidas en el Decreto 0382 de 2013, son producto de la facultad legal que es otorgada al Gobierno Nacional en la Constitución Política de Colombia, regidas a su vez por los criterios señalados por el Congreso de la República en la Ley 4ª de 1992 para la fijación del Régimen Salarial y Prestacional de los servidores públicos, entre ellos, los de la Fiscalía General de la Nación, por lo que de manera formal esta disposición goza de plena validez y eficacia jurídica, encontrándose amparada por el principio de legalidad.

##### **Parte demandante**

Presentó escrito a través del cual reiteró los argumentos esbozados en la demanda entre otros, e indicó que no deben declararse probadas las excepciones presentadas por la demandada, y acogerse las súplicas de la demanda, pues a su juicio, ha quedado probado en el proceso que la bonificación judicial, cumple con los requisitos o elementos que constituyen salario, dándose las características de ser una remuneración fija, habitual y en dinero, como contraprestación directa de su despliegue laboral; que no deben perderse de vista la Constitución y la Ley.

##### **Ministerio Público**

No presentó concepto.

#### 5. CONSIDERACIONES

##### **5.1. De las excepciones presentadas.**

La entidad demandada, propuso los siguientes medios exceptivos:

**“Constitucionalidad de la Restricción de Carácter Salarial”**, fundamentada en decisiones adoptadas por la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado, de los que se concluye que, si bien un pago laboral puede incluirse dentro de la definición de “salario” tanto de las disposiciones internacionales como nacionales, tal situación no implica per sé que a esos factores se les deba otorgar el reconocimiento de ser base automática para la liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos laborales que percibe el empleado, puesto que la

norma y jurisprudencia prevén la facultad para el legislador de determinar qué pagos se deben incluir y cuáles no dentro de las bases de liquidación de otros factores salariales.

**“Aplicación del mandato de sostenibilidad Fiscal del Decreto 0382 de 2013”.** Indicó que es claro que el Gobierno Nacional al disponer de cierta cantidad de recursos y limitar el alcance salarial de la Bonificación Judicial, demuestra el estricto cumplimiento del mandato superior de sostenibilidad fiscal y la obligación que le impone la misma Ley 4 de 1992; además tendrían que ordenar la disposición de recursos públicos adicionales para sufragar necesidades no proyectadas con anterioridad, desbordando el presupuesto destinado para solventar dicho emolumento, fracturando el mandato de sostenibilidad fiscal.

**“Legalidad del fundamento normativo particular”.** Argumentando que, la Fiscalía General de la Nación dio estricto cumplimiento a lo ordenado en el Decreto 382 de 2013, el cual goza de presunción de legalidad y se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico.

**“Cumplimiento de un deber legal”.** Señalo que la Fiscalía General de la Nación, emitió los actos administrativos demandados en cumplimiento de un deber legal, sin que le sea atribuido algún deber legal para dar otra interpretación o aplicación a la misma, por lo que gozan de plena validez jurídica.

**“Cobro de lo no debido”.** Sostuvieron que, el Decreto 382 de 2013 se encargó de crear la Bonificación Judicial, cuyo objetivo era la nivelación salarial, causación que es de carácter mensual y se ha venido pagando de forma oportuna, por lo que no existe suma alguna pendiente de reconocimiento y pago.

**“Prescripción de los derechos laborales”.** Sostuvo que, cualquier derecho que se hubiere causado a favor del demandante y que estuviese prescrito por el transcurso del tiempo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo, debe atender la fecha de la primera petición radicada por el demandante.

Consideró que su análisis tiene fundamento en el artículo 489 del Código Sustantivo del Trabajo, que establece que la prescripción se interrumpe como consecuencia del reclamo por escrito que el trabajador haga al empleador de un derecho plenamente determinado.

**“Buena fe”.** Solicita que se exonere de cualquier condena que pueda imponerse a la Fiscalía General de la Nación toda vez que las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación han sido conforme a derecho.

**“La genérica”.** Solicito que en el evento de encontrar acreditado cualquier hecho que enerve las pretensiones de la demanda, sea declarada la excepción.

Respecto de dichas excepciones propuestas por la Fiscalía General de la Nación, serán analizadas al estudiar el fondo del asunto, pues se encaminan a atacar las pretensiones de la demanda, por lo tanto, serán resueltas al momento de decidir los extremos de la fijación del litigio.

## 5.2. Problema jurídico.

Tal y como fuera definido en la audiencia inicial, el problema jurídico se circunscribe a establecer si el demandante señor **RICARDO FRANCISCO QUIÑONEZ HERNÁNDEZ** en su condición de empleado de la Fiscalía General de la Nación tiene derecho al reconocimiento,

reliquidación y pago de sus prestaciones sociales con la inclusión como factor salarial de la Bonificación Judicial creada mediante el Decreto No. 0382 del 2013, desde el 1° de enero de 2013 en adelante.

### 5.3. Fundamento normativo y jurisprudencial.

El literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(...)*

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

*(...)*

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

Con fundamento en la norma constitucional, el Congreso de Colombia expidió 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, 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”.

Examinado el texto de la ley en comento, se tiene que su artículo 14, estableció:

*“(...)”*

*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.”*

Pues bien, en desarrollo del párrafo del artículo 14, solo hasta el año 2013, se inició un proceso de nivelación salarial a través de la cual fueron expedidos decretos que crearon un beneficio denominado “Bonificación judicial”.

Para el caso de la Fiscalía General de la Nación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 382 de 2013<sup>1</sup>, “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”. El artículo 1° del decreto indicó con meridiana claridad el concepto y beneficiarios del

<sup>1</sup> Es de advertir que el Decreto 382 de 2013, fue modificado por el Decreto 022 del 9 de enero de 2014, pero solo en el sentido de ajustarlo a la nueva nomenclatura y denominaciones de empleos aplicables a la Fiscalía General de la Nación de conformidad con la Ley 1654 del 15 de julio de 2013 “POR LA CUAL SE OTORGAN FACULTADES EXTRAORDINARIAS PRO TÉMPORE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA Y LA PLANTA DE PERSONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EXPEDIR SU RÉGIMEN DE CARRERA Y SITUACIONES ADMINISTRATIVAS”.

mencionado emolumento.

“(…)”

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

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año, al valor que se fija en la siguiente tabla:  
(…)

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

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

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

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

“(…)”

Con posterioridad, fue expedido el Decreto 022 de 2014, a través del cual se procedió a modificar el Decreto 0382 de 2013 para ajustarlo a la nueva nomenclatura y denominaciones de empleos aplicables a la Fiscalía General de la Nación, debido al proceso de modificación a la planta de personal que tuvo objeto con fundamento en las facultades extraordinarias entregadas al Presidente de la República mediante la Ley 1564 de 2013.

### **Concepto de salario.**

Ahora bien, con el fundamento normativo transcrito en líneas precedentes, queda claro que la **bonificación judicial** creada, en este caso, para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, se realizó, en el marco de una nivelación salarial que empezó a concretarse en el año 2013. Sin embargo, a juicio de los accionantes la misma fue limitada, debido a que la misma, si bien es cancelada de forma mensual no es tomada en cuenta para la liquidación de las restantes prestaciones y emolumentos salariales que devengan los servidores de la entidad, lo que a su vez constituye un menoscabo en su patrimonio y, una flagrante, vulneración a sus derechos.

En esa medida, forzoso resulta realizar un examen al concepto de salario y a su tratamiento que por vía jurisprudencial se ha tenido al respecto.

El Convenio 095 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la protección del salario, fue ratificado por el Estado Colombiano desde el 7 de junio de 1963. Así mismo fue integrado al ordenamiento jurídico, mediante la Ley 52 de 1962, siendo con posterioridad reconocido por la Corte

Constitucional con jerarquía, dentro del bloque de constitucionalidad en la Sentencia SU-995 del 2009. El Convenio tiene cinco aspectos principales: (i) La forma y el medio de pago del salario. (ii) La libertad de los trabajadores de disponer de sus salarios, (iii) El deber de información, (iv) Las garantías salariales y (v) Las medidas de aplicación.

El artículo 1º del Convenio 095 de la OIT, establece el término salario, de la siguiente manera: "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."

Respecto, al concepto de salario, el H. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, siendo Consejero ponente: William Zambrano Cetina, en providencia del 13 de noviembre de 2018, con Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00009-00(1878) A, indicó lo siguiente:

"(...)".

*"Tal calificación se ajusta por demás a la noción de salario que comprende **“todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual”**, lo cual es importante tratándose de relaciones laborales de tipo legal y reglamentaria, “pues para el empleado público, todo pago de NATURALEZA salarial, es decir, retributivo, habitual y que constituye parte del ingreso personal, debe considerarse salario para todos los efectos laborales (...).” La Sala recuerda que conforme a los artículos 2º (efectividad de los derechos) 25 (derecho al trabajo en condiciones dignas y justas) y 53 de la Constitución (derecho a remuneración vital y móvil e irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales), el salario del trabajador está protegido por un principio general de intangibilidad, que se refleja, entre otros aspectos, en el derecho a mantener su valor y a que el mismo no sea afectado sino por las causas previstas en la ley. (Negrillas y subrayas que no pertenecen al texto original).*

"(...)".

Esta posición ha sido reiterada en inveterada jurisprudencia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que la posición ha sido uniforme en lo que respecta al concepto de salario. Al respecto, el Concepto Sala de Consulta C.E. 954 de 1997 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló lo siguiente:

"(...)".

***“De conformidad con la ley, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas o comisiones.*** Según jurisprudencia coincidente de esta corporación y de la Corte Suprema de Justicia se requiere: que exista una relación laboral; que la suma recibida corresponda a la contraprestación que el empleador debe al trabajar no sólo por la prestación de sus servicios sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero; que no corresponda a una gratuidad o mera liberalidad del empleador y que, además no sea habitual, y que constituya un ingreso personal del trabajador y, por tanto, que no corresponda a lo que éste recibe en dinero o en especie para desempeñar a cabalidad las funciones encomendadas por el empleador. (Negrillas y subrayas que no pertenecen al texto original).

La H. Corte Constitucional, también ha tenido oportunidad de expresar lo pertinente sobre la noción de salario, en Sentencia C-521 de 1995, Ref.: Expediente No. D-902, Actor: Jorge Luis Pabón Apicella, Demanda de inconstitucionalidad contra un segmento de los artículos 15 y 16 de la ley 50 de 1990, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell, 16 de noviembre de 1995, agregando lo siguiente, respecto a la significación del salario. Al respecto sostuvo:

"(...)".

*"En la Constitución el trabajo representa un valor esencial que se erige en pilar fundamental del Estado Social de Derecho, como se deduce del conjunto normativo integrado por el preámbulo y los arts. 1o., 2o., 25, 39, 48, 53, 34,*

55, 56 y 64, 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 aquellas 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<sup>2</sup>, que necesariamente deben consultar los principios básicos que aquella 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<sup>3</sup> 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".*

*(…)*

*Estima la Sala que es de la competencia del legislador, dentro de la libertad que tiene como conformador de la norma jurídica, determinar los elementos de la retribución directa del servicio dentro de la relación laboral subordinada, esto es, lo que constituye salario, con arreglo a los criterios y principios ya mencionados, **lo cual le impide desconocer la primacía de la realidad sobre la forma y mudar arbitrariamente la naturaleza de las cosas, como sería quitarle la naturaleza de salario a lo que realmente tiene este carácter.***

*Igualmente, dicha competencia se extiende a la determinación expresa, respetando los referidos criterios y principios, o deferida a la voluntad de las partes, de los pagos o remuneraciones que no constituyen salario para los efectos de la liquidación de prestaciones sociales. (…)" (Negrilla y subrayado fuera de texto original)*

Conforme con lo anterior, lo determinante en el presente asunto es el hecho cierto de que el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, autorizó al Gobierno Nacional para que examinara el sistema de remuneración de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y procediera a su respectiva nivelación. Ahora bien, tal situación no se dio de forma inmediata y debido a las reiteradas reclamaciones que, sobre el particular, elevaron servidores pertenecientes a la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación inclusive a través del uso de la huelga, se generaron acuerdos que se vieron cristalizados en la expedición de diversos decretos que cobijaban a los empleados y funcionarios de la entidad accionada, entre otros.

Bajo esa premisa y concretamente para la Fiscalía General de la Nación se expidió el Decreto 382 de 2013 modificado por el Decreto 022 de 2014 que tenía como objetivo cumplir con el cometido de la

<sup>2</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>3</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell.

nivelación salarial, creando la denominada “bonificación judicial”, la cual, se viene reconociendo y pagando de forma mensual, **pero que, constituye, únicamente factor salarial para liquidar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por expreso mandato legal.**

#### **De la excepción de constitucionalidad.**

Respecto a la excepción de constitucionalidad, ha dicho la Corte Constitucional que: “*En el sentido jurídico que aquí busca relieves, 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 (...)*”.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha expresado<sup>4</sup>:

**“(…) La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “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...”**

*Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)*

Así mismo, en cuanto a las circunstancias que dan lugar a la aplicación de la figura de inconstitucionalidad, el Alto Tribunal Constitucional, indicó<sup>5</sup>:

*“(…) 5.1. 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.*

*(…)*

*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<sup>6</sup> 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*

<sup>4</sup> Sentencia C-122 de 2011, Referencia: expediente D- 8207, Demandante: Adriana Parra Hernández, MP: Juan Carlos Henao Pérez, 1 de marzo de 2011.

<sup>5</sup> Sentencia T-681/16, Referencia: expediente: T-5.723.146  
Acción de tutela interpuesta por María Dolores Lenis Hernández contra la Secretaría de Inclusión Social y Familia y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín.  
Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

<sup>6</sup> Sentencia T-808 de 2007.

inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompañarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado<sup>7</sup>;

(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<sup>8</sup>; 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<sup>9</sup>. 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”<sup>10</sup>. (...)** (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Entonces debe decirse que hay lugar a hacer uso de la figura de la excepción de inconstitucionalidad, cuando se advierta que la aplicación de la norma examinada implicaría consecuencias que, contrarían el ordenamiento constitucional. Ahora bien, el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), al referirse a la figura del control por vía de excepción, señala lo siguiente:

***“Artículo 148. 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 inter partes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.”***

En esa medida, una lectura de los fundamentos legales y jurisprudenciales citados permite concluir que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 382 de 2013 y sus decretos modificatorios, era nivelar la remuneración de los servidores de la Fiscalía General, lo cual encontraba sustento en la Ley 4ª de 1992.

Los argumentos de las apoderadas de la Fiscalía General de la Nación, tendientes a defender la constitucionalidad de la norma, resultan juiciosos, sin embargo, este Despacho se aparta de ellos, y considera que los límites presupuestales que fueron expuestos en los acuerdos suscritos por las organizaciones sindicales y el Gobierno Nacional, no pueden ir en contravía de las verdaderas razones que dieron origen a la creación de la “bonificación judicial”, y por tanto, el carácter de no constituirse en factor salarial para el cómputo de las prestaciones sociales que devengan los servidores de la Rama Judicial y la Fiscalía se erige, en una infracción a los verdaderos postulados de la Ley 4ª de 1992.

Dicho en otras palabras, la Bonificación Judicial, no buscaba ser un mero complemento sin impacto en la remuneración mensual de los servidores públicos vinculados al órgano de investigación, sino por el contrario, buscaba zanjear el desequilibrio evidenciado en los salarios percibidos entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Fiscalía General de la Nación, a quienes no se les había realizado el ajuste salarial respectivo.

Entonces, el aparte respectivo, contenido en el artículo 1º del Decreto 382 de 2013 donde se establece que la bonificación judicial allí creada **“constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social”**, consagra una contradicción, pues indica que la bonificación deberá ser incluida en la base liquidatoria para el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y de Salud, lo que

<sup>7</sup> Sentencia T-103 de 2010.

<sup>8</sup> 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 inexecutable, 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).”

<sup>9</sup> Sentencia T-103 de 2010.

<sup>10</sup> Sentencia T-331 de 2014. En este mismo sentido, ver sentencia C-803 de 2006.

evidentemente restringe dicha connotación para los demás efectos salariales y prestacionales, situación que desconoce los lineamientos de la Ley 4 de 1992.

Aunado a lo anterior, es de señalar que de la lectura del Decreto 382 de 2013, se puede verificar que en dicho reglamento se dispuso que la “*bonificación judicial*” constituye un pago mensual y, por lo tanto, habitual y periódico, de modo que cumple las características de ser una remuneración fija, en dinero y establecida como contraprestación directa del servicio.

En esa medida, puede deducirse con meridiana claridad que, la restricción prevista en el artículo 1 del Decreto 382 de 2013 y reproducida en el artículo 1 del Decreto 022 de 2014, va en contravía de las previsiones del artículo 53 de la Constitución Política, de la Ley 4ª de 1992 y del artículo 17 de la Ley 334 de 1996, pues desconoce los principios de remuneración mínima, vital y móvil, favorabilidad, primacía de la realidad sobre las formalidades y progresividad).

De esta manera, se reitera, que la Bonificación Judicial, de que trata el Decreto 382 de 2013, debe respetar los postulados de la norma que desarrolla, esto es la Ley 4ª de 1992, que dispuso ordenar la nivelación salarial de los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, considerando el salario en los términos que ha sido previamente definidos por la inveterada jurisprudencia del H. Consejo de Estado y en consecuencia, su finalidad es precisamente tener efectos sobre la base salarial que devengan los empleados y funcionarios del ente demandado.

En esa medida, este Despacho considera necesario inaplicar por inconstitucional la expresión “(...) *constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema General de Seguridad Social en Salud (...)*” contenida en el artículo 1 del Decreto 382 de 2013 y en el artículo 1 del Decreto 022 de 2014.

Bajo los criterios jurisprudenciales expuestos, la normativa relacionada y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del C.G del P., el cual establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales, según lo ordenado en el artículo 176 *ibídem*, deben ser apreciadas en su conjunto y a la luz de las reglas de la sana crítica; en el *sub iudice*, se procederá analizar cada uno de las controversias sometidas a consideración de esta jurisdicción.

### **Caso concreto.**

En el caso bajo estudio, obra en el expediente constancia de servicios prestados expedida el día 17 de febrero de 2017, por la Subdirectora Seccional de Apoyo a la Gestión de la Fiscalía General de la Nación, en la cual se evidencia que el demandante percibe la bonificación judicial en virtud de la vinculación con la entidad demandada, debido a que ejerce el cargo de **Fiscal Delegado Ante los Jueces del Circuito**, que ocupa a partir **del 1 de octubre de 1992**. (Fl. 37).

Debido a que su vinculación se dio con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 053 de 1993, se entiende que el demandante quedó acogido al régimen salarial y prestacional allí establecido, siendo beneficiario de la Bonificación Judicial prevista en el Decreto 382 de 2013.

Así mismo, de lo probado en el proceso y conforme con los argumentos planteados, se evidencia que a la parte demandante no se le ha reconocido la Bonificación Judicial como factor salarial para la liquidación de sus prestaciones sociales incluyendo las cesantías, toda vez que solo se ha tenido en cuenta como base para la cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

Para el Despacho, acorde con lo probado en el proceso, y teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la bonificación judicial establecida en el Decreto 382 de 2013 sí reviste carácter salarial y tiene incidencia prestacional, a partir de su reconocimiento y de forma sucesiva hacia el futuro, haciendo parte de la asignación mensual, ostentando entonces el carácter permanente de la remuneración, y generando por tanto, la obligación de re liquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

Aunado a lo expuesto, se debe recordar que, si bien el decreto nace como consecuencia de un acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno, lo cierto es que la referida norma no podía ir en contravía de la Constitución y del ordenamiento jurídico, por tanto, se reitera que el Decreto 382 de 2013 lo que hace es finalmente, nivelar los salarios de este grupo de trabajadores acorde con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

En esa medida, se dará aplicación a la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4° de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por ende, se inaplicará la frase “*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*”, contenida en el artículo 1° del Decreto 0382 del 6 de marzo de 2013, por hallarse en abierta contradicción y vulnerar los principios mínimos fundamentales establecidos en el artículo 53 de la Carta Superior y, por conllevar implícita, una desmejora económica en las condiciones laborales de los accionantes, protegidas por el ordenamiento superior y los convenios y tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Así las cosas, se declarará la nulidad de los actos acusados contenidos en el Oficio No. 2017560005901 radicado el 07 de febrero 2017 que le resolvió negativamente la petición al demandante, la nulidad de la Resolución No 22098 de 30 de junio de 2017 que le resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el oficio inicial.

En consecuencia se ordenará a título de restablecimiento del derecho a la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a re liquidar la prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantía e intereses de cesantía, prima de productividad, y bonificación por servicios prestados de la parte demandante, devengadas a partir del 1° de enero de 2013 a la fecha y en lo sucesivo, en caso de seguir vinculado a la entidad demandada, y demás emolumentos prestacionales que se liquiden de conformidad con el salario devengado, teniendo en cuenta la bonificación judicial para cada año, conforme con los valores dispuestos en las tablas fijadas en el Decreto 0382 de 2013; como factor salarial.

#### **De la prescripción.**

El derecho a la Bonificación Judicial se hizo efectivo el 1° de enero de 2013, por disposición del artículo 5° del Decreto 0382 de 2013, sin embargo, debe atenderse la fecha a partir de la cual se realizó la solicitud de reconocimiento y pago del factor salarial, a efectos de dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, por haber operado el fenómeno jurídico de la prescripción extintiva del derecho.

En el caso bajo análisis, se tiene que el demandante **RICARDO FRANCISCO QUIÑONEZ HERNÁNDEZ** solicitó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial el día 07 de febrero 2017, conforme con la prueba obrante a folio 23 del expediente; razón por la cual se ordenará a la Nación – Fiscalía General de la Nación, pagar al accionante las diferencias que resulten entre las prestaciones liquidadas conforme se ordena en esta sentencia y las prestaciones

efectivamente pagadas, a partir del **07 de febrero de 2014** y en adelante, en caso de continuar vinculado a la entidad demandada y por el tiempo que permaneció en servicio activo, teniendo en cuenta que los cargos ocupados y que llegare a ocupar sean beneficiarios de la Bonificación Judicial.

Como consecuencia, la demandada Nación – Fiscalía General de la Nación deberá pagar a la parte accionante las diferencias que resulten entre las prestaciones liquidadas conforme se ordena en esta sentencia y las prestaciones efectivamente pagadas conforme las fechas citadas en precedencia, sumas que deberán ser indexadas por la demandada en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

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

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

La sentencia será cumplida dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

#### **De las costas procesales**

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>11</sup>, **no hay lugar a la condena en costas** porque no se demostró su causación. Lo anterior de conformidad con el Artículo 2°, Parágrafo 4° del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “*Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho*”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO TRANSITORIO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO.- INAPLICAR**, para el caso en estudio, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4° de la Constitución Política la frase “*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*”, contenida en el artículo 1° del Decreto 0382 del 6 de marzo de 2013, por hallarse en abierta contradicción y vulnerar los principios mínimos fundamentales establecidos en el artículo 53 de la Carta Superior y, por conllevar implícita, una desmejora económica en las condiciones laborales de la demandante, protegidas por el ordenamiento

<sup>11</sup> “**Artículo 365. Condena en costas.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:(...) **8.** Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”

superior y los convenios y tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

**SEGUNDO.- DECLARAR** la nulidad del Oficio No. 20175640005901 expedida el 16 de febrero de 2017, y la nulidad del Auto No. 220987 de 30 de junio de 2017 contra el oficio anterior, actos administrativos expedidos por Fiscalía General de la Nación, encargados de negar al señor : **RICARDO FRANCISCO QUIÑONEZ HERNÁNDEZ**, el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO.-** Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, y a título de restablecimiento del derecho, **condénese** a la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a RECONOCER Y PAGAR al señor **RICARDO FRANCISCO QUIÑONEZ HERNÁNDEZ** identificado con cédula de ciudadanía No19.369.133; las diferencias por los valores recibidos por la prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, primas de productividad, cesantía e intereses de cesantía, y bonificación por servicios prestados, que resulten a su favor, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, sumas debidamente actualizadas e indexadas, a partir del **7 de febrero de 2014**, de conformidad con lo expuesto en la parte motivada esta providencia.

El ente demandado efectuará los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan al demandante al momento de realizar la reliquidación y pago, aquí ordenada.

**CUARTO.- DECLARAR** afectados por el fenómeno prescriptivo del derecho los dineros causados desde el **1 de enero de 2013 al 6 de febrero de 2014**, por operancia de la prescripción trienal.

**QUINTO.-** Las sumas reconocidas en esta sentencia a favor de la parte demandante devengarán intereses moratorios en los términos previstos en el inciso 3º del artículo 192 y en el inciso 4º del artículo 195 del CPACA.

**SEXTO.-** A las sumas que resulten a favor de la demandante se les debe aplicar la fórmula de la indexación señalada en la parte motiva de esta sentencia (Artículo 187 del C.P.A.C.A.).

**SÉPTIMO.-** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**OCTAVO.-** Declarar no probadas las restantes excepciones planteadas por el ente demandado.

**NOVENO.-** Sin condena en costas.

**DÉCIMO.-** Dar cumplimiento a la presente providencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

**UNDÉCIMO.-** En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; **liquídense** los gastos procesales; **devuélvase** a la parte demandante el remanente

de los gastos del proceso si los hubiere, y **archívese** el expediente dejando las constancias del caso.

**DUODÉCIMO.-** Notifíquese la providencia con el uso de las tecnologías de la información, a las cuentas de correo que aparecen registradas en el expediente, conforme lo establece el inciso 2º del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021e infórmese que el correo electrónico oficial para la remisión de memoriales y correspondencia dirigida a este proceso corresponde a [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

| Parte                                                                        | Dirección electrónica                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Parte demandante:<br>Dra. Yolanda Leonor García Gil                          | <a href="mailto:Yoligar70@gmail.com">Yoligar70@gmail.com</a>                                                                                                                                     |
| Parte demandada:<br>Dr. Erick Bluhum Monroy<br>Fiscalía General de la Nación | <a href="mailto:Jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co">Jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co</a><br><a href="mailto:erick.bluhum@fiscalia.gov.co">erick.bluhum@fiscalia.gov.co</a> |
| Procuraduría Delegada 195<br>Dr. Mauricio Román Bustamante                   | <a href="mailto:mroman@procuraduria.gov.co">mroman@procuraduria.gov.co</a>                                                                                                                       |

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**CLEMENTE MARTÍNEZ ARAQUE**  
Juez Segundo Administrativo Transitorio de Bogotá

**Firmado Por:**

**Clemente Martinez Araque**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**02 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:  
**f117bf2e57473a4eadac04c412a0d0664c99b59c5ff1a8db2f0c6c2fc83b832f**  
Documento generado en 29/10/2021 08:59:32 a. m.

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**