



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SALA TRANSITORIA
Magistrado Ponente: LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020).

Proceso N°: 11001333100120120003002.
Demandante: MERY CECILIA MORENO AMAYA.
Demandado: NACIÓN-RAMA JUDICIAL.
Controversia: Prima Especial del 30% como factor salarial.

Esta Sala del Tribunal asumió competencia para conocer de este medio de control en virtud de lo ordenado en el Acuerdo PCSJA20-11482 del 30 de enero de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y en consecuencia, profiere fallo de mérito en el proceso promovido por MERY CECILIA MORENO AMAYA identificada con cédula de ciudadanía N° 20.684.700 de La Mesa, contra la NACIÓN-RAMA JUDICIAL.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA¹

La señora MERY CECILIA MORENO AMAYA, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el día 24 de enero de 2012, instauró demanda contra la NACIÓN-RAMA JUDICIAL, a fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.1. DECLARACIONES Y CONDENAS

“A. Que se **DECLARE LA NULIDAD** de los siguientes actos administrativos:

1. **Oficio DS – DP - 817 del 4 de agosto de 2009**, mediante el cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá, Cundinamarca, informa a mi poderdante: “En atención a su Derecho de Petición, radicado en esta Dirección ejecutiva Seccional en la fecha bajo el radicado 48034, relacionado con el pago de unas diferencias salariales y prestacionales, con fundamento en el fallo de fecha 2 de abril de 2009 proferido dentro del proceso No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07), por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda del H. Consejo de Estado, el cual declaró la Nulidad del artículo Séptimo del Decreto 618 del 02 de marzo de 2007; al respecto, le informo en aras de calificar los efectos del mencionado fallo, se elevó consulta en este sentido ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para que instituya a esta Dirección sobre el trámite a seguir frente al mencionado fallo”.

¹ Folios 2-13.

2. **Oficio DESAJ09 – JR – 955 de septiembre 03 de 2009**, mediante del (sic) cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, dando alcance al oficio **DS – DP - 817 del 4 de agosto de 2009** no respondió de fondo, y solo se limitó a informar que “...la Directora de Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, relacionada con la aplicación de la sentencia del H. Consejo de Estado de fecha 02 de abril de 2009, el cual declaró la nulidad del artículo 7 del decreto No. 618 de 2007, no obstante conviene señalar, que aduciendo motivos de orden presupuestal no se fijó el trámite a seguir por parte de esta entidad, lo cual es motivo de consulta ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para más claridad allego copia del mismo lo cual consta de seis (6) folios...”.
3. **Oficio DESAJ10-JR-DP-2974 de noviembre 25 de 2010**, proferido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca, mediante el cual se negó el pago de las diferencias salariales con inclusión de la prima especial de servicio como factor constitutivo de salario.
4. Se declare la existencia del acto ficto y presunto y su consecuente nulidad respecto del recurso de apelación interpuesto en contra del oficio **DESAJ10-JR-DP-2974 de noviembre 25 de 2010**, radicado 49288 el 10 de diciembre de 2010, sin que a la fecha se haya notificado decisión que lo resuelva.
5. **Resolución No. 0490 de enero 03 de 2011**, proferida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca, por medio de la cual se liquidaron las cesantías de mi poderdante correspondientes al periodo comprendido del 01 de enero de 2010 al 30 de diciembre del mismo año.
6. **Resolución No. 6972 de marzo 23 de 2011**, por medio de la cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca, negó el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo **0490 de enero 03 de 2011** y **concedió el recurso de apelación.**
7. **Resolución No. 5008 del 09 de septiembre de 2011, notificada el 10 de noviembre del mismo año**, proferida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca, por medio de la cual niega el recurso de apelación y en consecuencia se niega la reliquidación de las prestaciones sociales (prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, bonificación por servicios, cesantías, entre otros) a partir del 1° de junio de 2006.
8. Que se inapliquen los decretos por medio de los cuales el Gobierno Nacional establece el régimen salarial para la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, durante los años 2006 a 2012, en cuanto tiene que ver con Jueces del Circuito, entre los cuales además caben mencionar los Nos. 618 del 2 de marzo de 2007, decreto que fija salarios para el 2008, 723 del 6 de marzo de 2009, 1388 del 2010 y 1039 de 2011, en cuanto establecen como parte del salario el 30% sin incidencia prestacional.
Como consecuencia de lo anterior, se ordene a título de restablecimiento del derecho:
 - a. Se condene a las entidades demandadas a cancelar a mi poderdante las diferencias adeudadas por concepto de prima especial de servicios del 1° de junio de 2006 a la fecha, dentro de las prestaciones sociales denominadas **BONIFICACION POR SERVICIOS PRESTADOS, PRIMA DE**

SERVICIOS, PRIMA DE NAVIDAD, PRIMA DE VACACIONES, CESANTIAS Y DEMÁS debidamente indexadas.

- b. Que se condene a las entidades accionadas que en adelante se continúe cancelando a la demandante dichas prestaciones con la inclusión del 30% correspondiente a la prima Especial de Servicios.
- c. Que se declare que no hay lugar a prescripción alguna toda vez que la doctora MERY CECILIA MORENO AMAYA interrumpió la prescripción con fecha 28 de julio de 2009, como se desprende del **oficio DS – DP- 817 del 4 de agosto de 2009**, mediante el cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá – Cundinamarca, informa a mi poderdante: “En atención a su Derecho de Petición, radicado en esta Dirección Ejecutiva Seccional en la fecha bajo el radicado 48034, relacionado con el pago de unas diferencias salariales y prestacionales, con fundamento en el fallo de fecha 02 de abril de 2009 proferido dentro del proceso No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07)”.
- d. Ordénese también que la respectiva condena se ajuste en su valor tomando como base el Índice de Precios al Consumidor o al por mayor como lo indica expresamente el artículo 178 del C.C.A.
- e. Condénese igualmente al pago de los intereses comerciales y/o moratorios aplicables a las mesadas sumadas como tal como lo indica el C.C.A.
- f. Que se ordene el cumplimiento de la Sentencia dentro del término establecido en los artículos 176 y 177 del C.C.A.”

1.1.2. FUNDAMENTOS DE HECHO DE LA DEMANDA

Que la demandante MERY CECILIA MORENO AMAYA, prestó sus servicios a la RAMA JUDICIAL desde el 1° de junio de 2006 hasta la fecha de presentación de la demanda, en el cargo de Juez Octava Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, por lo que se le ha cancelado el 70% de su remuneración mensual y no con el 100%, puesto que no se le ha tenido en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales la prima especial de servicios que percibe mensual y habitualmente.

Que el 28 de julio de 2009 radicado bajo el No. 48834, pidió a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Bogotá-Cundinamarca, hacer efectiva la sentencia del Consejo de Estado del 2 de abril de 2009, por medio de la cual declaró la nulidad del Decreto 618 de 2007, artículo 7 y ordenó tener como factor salarial la prima especial de servicios.

Con el Oficio DS – DP - 817 del 4 de agosto de 2009, la Dirección le dio respuesta negando la petición, así mismo con el oficio DESAJ09 – JR – 955 de septiembre 03 de 2009, dando alcance al anterior oficio, no respondió de fondo, solo se limitó a informar.

Al no recibir respuesta de fondo, presentó nueva solicitud ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el día 25 de octubre de 2010, bajo el radicado No. 42158; el cual fue resuelto con el oficio DESAJ10-JR-DP-2974 de noviembre 25 de 2010, que le negó el pago de las diferencias salariales con inclusión de la prima especial de servicios como factor constitutivo de salario.

Interpuso recurso de apelación contra el anterior acto administrativo, el cual fue concedido mediante la Resolución No. 6554 del 20 de diciembre de 2010, sin que a la fecha de presentación de la demanda le notificaran a la demandante acto administrativo que lo resolviera.

Por medio de la Resolución No. 490 del 3 de enero de 2011, notificada el 2 de marzo de 2011, liquidaron las cesantías parciales de la demandante, sin incluir el 30 % de la prima especial; por lo que el 4 de marzo de 2011, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la mencionada resolución, el que fue resuelto negativamente con la Resolución No. 6972 del 23 de marzo de 2011, por la Dirección de Administración Judicial de Bogotá-Cundinamarca.

La Resolución No. 5008 del 9 de septiembre de 2011, notificada el 10 de noviembre del mismo año, proferida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial le negó el recurso de apelación y en consecuencia la reliquidación de las prestaciones sociales.

1.1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

la demandante invocó como normas violadas, Constitución Política de Colombia, artículos 53, 55 y 58; Ley 4ª de 1992 artículo 2, literal a) y artículo 15; Decreto 10 de 1993; y demás normas concordantes.

Indico que como normas violadas se encuentran los contenidos de las sentencias que tomo como referencia y enlisto, sus fundamentos jurídicos, los principios como el de equidad y primacía de la realidad, por lo que sustenta en ellas su reclamación.

Como fundamento de su reclamación señaló que en desarrollo del artículo 14 de la Ley 4º de 1992, en concordancia con los principios referidos en el artículo 53 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió los decretos anuales que crearon la prima especial, para los servidores públicos, como un incremento al salario; pero en ningún momento se puede interpretar que a la autoridad competente le este permitido establecer o modificar el régimen salarial o prestacional establecido en los decretos acusados como lo dispone el artículo 10 de la misma Ley.

II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2.1. SENTENCIA APELADA (fls. 96 a 100). El proceso fue conocido en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, que el día 30 de agosto de 2019, profirió sentencia en la que resolvió: **“ARTICULO PRIMERO: DECLARAR, la nulidad de los siguientes Actos Administrativos: oficios DS-DP-817 del 4 de agosto del 2009; DESAJ09-JR-955 del 3 de septiembre del 2009; DESAJ10JR-DP-2974 del 25 de noviembre del 2010; Resoluciones No 0490 del 3 de enero del 2011, 6972 del 23 de marzo de 2011 y 5008 del 9 de septiembre del 2011, Resolución No 5927 del 5 de noviembre de 2014, la Resolución No 1803 del 4 de febrero de 2011 y el Acto Ficto y Presunto Negativo, expedidos unos por el Director Ejecutivo Seccional Cundinamarca y otros por el Director Ejecutivo de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, donde no se accedió a las**

*peticiones de la servidora pública, Doctora MERY CECILIA MORENO AMAYA, conforme se dejó expresado en la parte motiva del presente fallo. **ARTICULO SEGUNDO: CONDENAR** a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a reconocer y pagar el 30% sobre el salario básico de la prima especial, a favor de la demandante, Doctora MERY CECILIA MORENO AMAYA, como también a efectuar los reajustes de las prestaciones sociales, que hubiesen resultado afectadas con el pago del 70%, por todo el tiempo en que la demandante, se desempeñó en el cargo de Juez Octavo Administrativo del Circuito de Bogotá, y como factor salarial de cotización para el Sistema General de Pensiones, sumas debidamente indexadas; al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que de acuerdo con sus funciones consagradas en la ley, solidariamente respondan en la realización de los derechos de la demandante, reconocidos en ésta sentencia. **ARTICULO TERCERO: CONDENAR** a la Nación-Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al pago de los intereses comerciales y/o moratorios, sobre las mencionadas sumas, y al cumplimiento de la sentencia, en los términos señalados en el artículo 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo; al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Administrativo de la Función Pública, solidariamente de acuerdo a sus funciones. **ARTICULO CUARTO: RECONOCER**, como apoderado de la parte demandante, al doctor FERNANDO MORENO AMAYA, a la Doctora CLAUDIA LORENA DUQUE SAMPER, como apoderada de la demandada; y a la Doctora MAIA VALERIA BORJA GUERRERO, como apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, en los términos de los poderes conferidos. **ARTICULO QUINTO:** En firme la presente sentencia, por Secretaría del Juzgado, devuélvase a la parte demandante, el remanente de la suma consignada para gastos ordinarios del proceso si los hubiere. **ARTICULO SEXTO:** Sin costas en esta instancia.”*

El Juzgado en su motivación hizo un análisis sobre la naturaleza jurídica del derecho a la prima especial establecida dentro del marco salarial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, haciéndolo extensivo al pago de factores salariales, para lo cual citó y analizó jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, con la que concluye que la mencionada prima debió incrementar la base salarial en la proporción indicada, con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1993, tomando como base el salario básico aumentado en un 30%, y no como lo hizo la entidad, deduciendo tal porcentaje, para solo pagar el 70% del salario y prestaciones sociales, las que también resultaron lesionadas con la aplicación de la fórmula matemática.

Consideró que a la demandante le asistió derecho al reconocimiento, ya que no le pagaron sus salarios y prestaciones sociales en los montos establecidos en la Ley, los que resultaron afectados por errónea aplicación de la fórmula, sin entenderlo como un pago imputable a factores salariales, pues solo se reconoció lo que dejó de devengar equivalente al 30% de la diferencia en sus salarios; le reconoció como factor salarial, para la cotización al sistema General de Pensiones, conforme a la Ley 332 de 1996 y la Sentencia C-681 de 2003, dictada por la Corte Constitucional.

2.2. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Inconformes con la anterior sentencia, las entidades demandadas interpusieron recurso de apelación; por lo que en tal sentido se expreso el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** censurando al Juzgado por no estar de acuerdo en su totalidad con la decisión allí tomada, pues no se encontró ningún argumento fáctico ni jurídico para determinar la responsabilidad solidaria para asumir el pago de la condena impuesta, pues indicó que el Juzgado se limitó a señalar los criterios que a su juicio indicaban que a la demandante le asiste el derecho, pero si la condeno a realizar solidariamente el pago.

Insistió que no es el Ministerio el llamado al pago de la condena impuesta por el Juez de primera instancia, en virtud a que su competencia se limita a la programación, ejecución y seguimiento del presupuesto público de conformidad a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y es cada institución la encargada de solicitar y administrar los recursos pertinentes de acuerdo a sus objetivos y prioridades institucionales.

Precisó que los Ministerios son entidades creadas por la Ley, que hacen parte de la organización y funcionamiento de la Administración pública, y sus objetivos, funciones, y responsabilidades son las señaladas por la ley, pero entre todas las atribuciones no se encuentra ninguna que la obligue a asumir el pago de condenas a cargo de entidades distintas, pues esta es una función propia de la Rama Judicial.

Con todo solicitó revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar denegar las pretensiones de la demanda o en su defecto absolver al Ministerio de hacienda y Crédito Público, pues este no puede pagar los emolumentos prestacionales de los funcionarios de otras entidades, así como tampoco puede extralimitarse en sus funciones al realizar una adición presupuestal o fijar el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial.

De otro lado la **Rama Judicial** con su recurso se opuso a la decisión del Juez de primera instancia por cuanto la prima especial contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 del 30% a favor de los Magistrados del tribunal y equivalentes, no tiene carácter salarial, criterio reafirmado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-279 de 1996, que declaro exequible tal aparte de la norma; indico que se debe tener en cuenta el Decreto 1251 del 4 de abril de 2009, en virtud a que los ingresos mensuales y anuales que perciben los Jueces de la República, se encuentran allí regulados, indicando el tope que devenguen por todo concepto.

Sostuvo que opero la prescripción trienal de los derechos, de conformidad con el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, no obstante en caso de considerarse que a la actora le asiste el derecho en cuanto a la forma de liquidarle la prima especial, debía aplicársele desde el 26 de julio de 2006.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, inconforme con la condena del fallo de primera instancia solicito como pretensión principal: denegar en su totalidad a sentencia apelada, al carecer sus alegaciones de fundamentos facticos y jurídicos admisibles y ademas, por encontrarse probada las excepciones propuestas por esta entidad; y como pretensión subsidiaria en caso de no acceder como a la revocatoria integral del fallo, solicitó: 1.) Se adecue la sentencia a los parámetros de la sentencia de

unificación de fecha 26 de noviembre de 2018, C.P. Dr. Néstor Raúl Correa Henao, exp. 2012-183, que fija los parámetros de la condena en este tipo de asuntos, vigente para la fecha del fallo. 2.) Se libere a la entidad de las cargas solidarias que le fueron irregularmente impuestas en los numerales 2° y 3° del fallo apelado, atendiendo para ello las razones expuestas en los motivos de inconformidad del presente recurso.

Se observa que previo a admitir los recursos de apelación interpuestos por las entidades demandadas, el **Ministerio del Interior y de Justicia** interpuso recurso de apelación adhesiva en contra de la sentencia de primera instancia (folios 149 a 157), en razón a no estar de acuerdo con la decisión pues el Juez al resolver las excepciones invocadas por los apoderados de las demandadas expuso un argumento insuficiente y no realizó un análisis integral del caso, necesario para imputarle responsabilidad a esta entidad; insistió en la existencia de la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues de analizar las funciones del Ministerio observaría que incurrió en un yerro condenando a una entidad que no existe como es el Ministerio del Interior y de Justicia, además de que los Actos Administrativos objeto de la acción no fueron proferidos por el Ministerio del Interior, ni dentro de sus funciones, se encuentra ninguna que tenga que ver con los temas que versan dichos actos. Por lo que solicitó se revoque la sentencia y su condena y desvincular del trámite a esta entidad.

2.3. ADMISIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Concedido el recurso de apelación interpuesto por las entidades demandadas, fue admitido en esta instancia mediante auto de 5 de noviembre de 2019, posteriormente se corrió traslado del mismo a las partes y al Ministerio Público, para que alegaran de conclusión y éste conceptuara de conformidad con el artículo 212 del C.C.A., alegando todos los sujetos procesales que intervinieron en este proceso, por su parte las entidades demandadas reiteraron la solicitud de sus recursos, además insistieron en sus argumentos, por cuanto el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitaron su desvinculación del proceso por falta de legitimación por pasiva.

Por su parte la Rama Judicial insistió en los argumentos del recurso por cuanto la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, no tiene carácter salarial para liquidar las prestaciones sociales de la demandante.

III. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA.

Conforme a la preceptiva del artículo 133 del C.C.A. esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO.

El problema jurídico se circunscribe al control de legalidad que se le haga a la sentencia impugnada que accedió a las pretensiones de la demanda; analizar y decidir si se presenta

la falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Interior y de Justicia; y si la demandante tiene o no derecho a que la Nación- Rama Judicial, le pague la prima consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, como factor salarial, para efectos de liquidar sus prestaciones sociales por haber prestado sus servicios desde el 1 de junio de 2006 a la fecha de presentación de la demanda, en el cargo de Juez Octava Administrativa del Circuito de Bogotá.

3.3. MARCO JURÍDICO DE LA CONTROVERSIA PLANTEADA.

Para resolver este conflicto jurídico, la Sala se fundamenta en el Preámbulo de la Constitución que consagra entre otros los valores del trabajo y la justicia; y sus artículos 1 (Principios del Estado social de derecho), 2 (Fines del Estado), 4 (Excepción de inconstitucionalidad); 9 (Reconocimiento de los principios del derecho internacional), 13 (Derecho a la igualdad); 25 (Derecho al trabajo en condiciones dignas y justas); 29 (Debido proceso sustancial); 53 (Principios mínimos fundamentales de derecho de los trabajadores); 58 (Derechos adquiridos); 228 (Prevalencia del derecho sustancial); 229 (Derecho de acceso a la justicia); y 230 (Acatamiento del Imperio de la Ley), el Decreto 610 de 1998.

De igual manera, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 16 de 1972 y el Protocolo Adicional a ésta aprobada mediante Ley 319 de 1996. También los Convenios 95, 100 y 111 de la OIT, sobre la protección del salario, 1949, igualdad de remuneración, 1951, y discriminación en materia de empleo, 1958, respectivamente.

Además, la doctrina internacional del trabajo, plasmada en la “Carta Socio Laboral Latinoamericana” aprobada por la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas “ALAL”, como declaración de México, en octubre de 2009, que con 20 puntos resume los principios y garantías que deberían integrar un piso mínimo de derechos para todos los trabajadores latinoamericanos: Estos derechos son: “... 2. Relaciones laborales democráticas y sin discriminación de cualquier tipo, de manera tal que el trabajador, ciudadano en la sociedad, ciudadano en la sociedad, también lo sea en la empresa... 20. Principio de la progresividad, que significa no sólo la prohibición de retroceso social, sino el compromiso de los Estados de alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos laborales.”²

De conformidad con el bloque de constitucionalidad referente al tema de “a trabajo de igual valor, salario igual” constituido a partir de las normas jurídicas e instrumentos internacionales citados y reiterando la jurisprudencia emanada de este Tribunal, y plasmada en Sentencia del Consejo de Estado del 2 de abril de 2009³ y Sentencia 29 de abril de 2014⁴, este Tribunal atendiendo el deber Constitucional consagrado en el artículo

² CARTA SOCIAL LATINOAMERICANA. Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas “ALAL”. Revista Trabajo y Derecho N° 46, de la Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores. Bogotá, Mayo de 2010. p 146 a 157.

³ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Sentencia del 2 de abril de 2009, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00098-00, Núm. Interno: 1831/07, Actor: Luis Esmeldy Patiño López.

⁴ Sentencia del Consejo de Estado del 29 de abril de 2014, Sección segunda. Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00, No. Interno 1686 – 07. Demandante: Pablo J. Cáceres Corrales, DEMANDADO: La NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Conjuez Ponente: María Carolina Rodríguez Ruiz.

25 de la Carta, de proteger especialmente al trabajador, aplicando la regla del in dubio pro operario de la aplicación de la interpretación más favorable a éste y de darle prevalencia al derecho sustancial, al principio de progresividad y al control de convencionalidad, de conformidad con las sentencias citadas, en las cuales se dejaron claros los planteamientos y las decisiones respecto a las controversias existentes en aplicación del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, acogerá la tesis jurídica según la cual, los decretos salariales emitidos por el Gobierno Nacional fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que está equivalía a ese 30% adicional, lo cual implicaba una reducción del salario básico al 70%, desnaturalizando la noción de “prima” la cual se refiere al reconocimiento de un “plus” o aumento al ingreso de los servidores públicos.

3.3.1. DE LA DIFERENCIA SALARIAL DE LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS.

Mediante el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se estableció lo siguiente:

“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 Republica, 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 (01) 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 directivos 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 reclasificación atendiendo criterios de equidad”.

Dicho artículo autorizó al Gobierno Nacional para fijar una prima, que en la Ley 332 de 1996, en su artículo 1º se llamó “especial”, la cual no podía ser inferior al 30% ni superior al 60% **del salario básico** sin carácter salarial, para los magistrados de todo orden de los tribunales superiores del distrito judicial y contencioso administrativo agentes del Ministerio Público delegado 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 optaran por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación con efectos a partir del 1º de enero de 1993.

Vale señalar que en el mencionado artículo 1º de la Ley 332 de 1996, la prima especial se extendió para los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación.

Fue así como, el Gobierno Nacional expidió año por año una serie de decretos desde el año 93 hasta el año 2007⁵, en los cuales señalaba que la prima establecida en el artículo 14° de la Ley 4ª de 1992, estaba constituida por el 30% del salario básico, situación que abrió paso para que la prima se tradujera en una reducción del salario básico al 70%, es decir que el otro 30% restante se debía entender como la prima especial.

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 2 de abril de 2009⁶ rectificó su jurisprudencia respecto de los aludidos decretos, cuando declaró la nulidad del artículo 7 del Decreto 618 de 2007 *“Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”*, y explicó que la prima especial debe entenderse como un fenómeno retributivo de carácter adicional a la actividad laboral; es decir; precisó en esta oportunidad que la prima se debe entender como un incremento o adición a la remuneración o como un “plus” al ingreso laboral del empleado.

Posteriormente, la Sala de Conjueces, del Consejo de Estado en sentencia del 19 de abril de 2014⁷ al examinar los artículos pertinentes de los decretos precitados, citó la sentencia del 19 de marzo de 2010, expediente 2005-01134⁸, la cual señalaba:

“2. La Ley 4 de 1992 materializó el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que contiene criterios para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y Fuerza Pública. Esta Ley en el artículo 2 previó un concepto cerrado en cuanto **prohíbe al Gobierno de manera genérica desmejorar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores del Estado.**

3. El control de legalidad sobre los decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, no se agota con la confrontación formalista de los textos, sino que el alcance del control conduce al Juez contencioso a examinar los contenidos de la norma respecto de la formulación de los programas para organizar la remuneración de los servidores públicos.

4. La Constitución Nacional mantiene el criterio de la Carta Política anterior respecto de que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma en las condiciones laborales”.

Siendo así, teniendo en cuenta que los trabajadores gozan de una especial protección Constitucional y Convencional, y atendiendo el mandando de la progresividad y de la prohibición de regresividad, mal hizo el Estado al reglamentar el artículo 14 de Ley 4ª de 1992, dando la interpretación que le dio en los mismos, al incurrir en una regresión de los derechos laborales.

De ahí que en la misma providencia, se hizo referencia a la sentencia del 31 de octubre de 2012, Expediente 2001-0642, en la que se dio claridad sobre lo siguiente:

⁵ Decretos: 51 de 1993-54 de 1993- 57 de 1993, 104-106-107 de 1994, 26-43-47 de 1995, 34-35 y 36 1996, 47 y 56 de 1997 y 76 1997, 64-65 -67-1998, 37-43-44 de 1999, 2734-3739-2740 de 2000, 1474-1475-1482-2720-2729 de 2001, 673-682-683 de 2002, 3548-3568-3569 de 2003, 4169-4171-4172 de 2004, 933-935-936 de 2005, 388-389-392 de 2006, 617-618-621-3084 de 2007.

⁶ Sentencia de 2 de abril de 2009, expediente 1831-07, Sección Segunda, Consejero Ponente Dr. Gustavo Gómez Aranguren.

⁷ Expediente No. 11-001-03-25-000-2007-00087-00, número interno 1686-07, actor: Pablo J. Cáceres Corrales, C.P. María Carolina Rodríguez Ruíz.

⁸ Sentencia de 19 de marzo de 2010, expediente No. 2005-1134, M.P. Bertha Lucía Ramírez, Sección Segunda del Consejo de Estado.

*"En virtud de la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, que esta Sala de Conjuces acoge en su totalidad, se concluye que la **interpretación correcta** que se debe hacer del Art. 14 de la Ley 4ª de 1992 y de los Decretos 43 de 1995, 36 de 1996 y 76 de 1997 es la que sea acorde con los principios constitucionales, en especial, los de **progresividad y favorabilidad**. En esas condiciones, esta Sala entiende que la prima especial a que se refieren dichas normas debe ser un **incremento** y no una disminución de la remuneración básica de los servidores señalados en las mismas, entre ellos, los Magistrados de Tribunal de Distrito Judicial"*⁹

Por lo anterior, la Sala en dicha sentencia concluye que *"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"*.

En consecuencia declaró la nulidad de los artículos 9º del Decreto 51 de 1993; 9º y 10º del Decreto 54 de 1993; 6º del Decreto 57 de 1993; 9º del Decreto 104 de 1994; 6º del Decreto 106 de 1994; 9º y 10º del Decreto 107 de 1994; 10º y 11º del Decreto 26 de 1995; 7º del Decreto 43 de 1995; 9º del Decreto 47 de 1995; 9º del Decreto 34 de 1996; 10º, 12º y 14º del Decreto 35 de 1996; 6º del Decreto 36 de 1996; 9º del Decreto 47 de 1997; 9º, 11º y 13º del Decreto 56 de 1997; 6º del Decreto 76 de 1997; 6º del Decreto 64 de 1998; 9º del Decreto 65 de 1998; 9º, 11º y 13º del Decreto 67 de 1998; 9º, 11º y 13º del Decreto 37 de 1999; 9º del Decreto 43 de 1999; **6º del Decreto 44 de 1999**; 9º, 11º y 13 del Decreto 2734 de 2000; 9º del Decreto 2739 de 2000; **7º del Decreto 2740 de 2000**; 9º del Decreto 1474 de 2001; **7º del Decreto 1475 de 2001**; 9º, 11º y 13º del Decreto 1482 de 2001; **7º del Decreto 2720 de 2001**; 9º del Decreto 2724 de 2001; 9º, 11º y 13º del Decreto 2730 de 2001; **6º del Decreto 673 de 2002**; 9º del Decreto 682 de 2002; 8º, 10º y 12º del Decreto 683 de 2002; 8º, 10º y 12º del Decreto 3548 de 2003; 9º del Decreto 3568 de 2003; **6º del Decreto 3569 de 2003**; 8º, 10º y 12º del Decreto 4169 de 2004; 9º del Decreto 4171 de 2004; **6º del Decreto 4172 de 2004**; 8º, 10º y 12º del Decreto 933 de 2005; 9 del Decreto 935 de 2005; **6º del Decreto 936 de 2005**; 9º del Decreto 388 de 2006; **6 del Decreto 389 de 2006**; 8º, 10º y 12º del Decreto 392 de 2006; 9º del Decreto 617 de 2007; **6º del Decreto 618 de 2007**; 8º, 10º y 12º del Decreto 621 de 2007; y los Arts. 8º, 9º, y 11 del Decreto 3048 de 2007. (Destacado de la Sala).

Todos esos artículos contienen la misma disposición de sus artículos 6º y 7º del Decreto 3569 de 2003, objeto también de la mencionada anulación, a la cual, dicha Sala le da los mismos efectos señalados en la Sentencia del 2 de abril de 2009¹⁰, a saber:

⁹ Sentencia del 29 de abril de 2014, Expediente 1686-07, Conjuces Ponente: María Carolina Rodríguez Ruiz, Sección Segunda del Consejo de Estado.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, sentencia del 2 de abril de 2009, expediente No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831/07)

"(...) es decir, no puede el intérprete de ninguna manera suponer que al desaparecer la prima especial sin carácter salarial equivalente al 30% de la remuneración mensual de tales empleados, su asignación para la época en que tuvo vigencia el Decreto, sea del 70% de la escala remuneratoria allí prevista, se trata sencillamente de **descargar el castigo** de dicho 30%, que conforme a los términos de la norma invalidada, restringía en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de tales servidores".

La interpretación del Artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se entendió en los Decretos anulados de la siguiente manera:

Como una reducción del salario básico al 70%, es decir, que el restante 30% se debía entender como la PRIMA, interpretación que se encuentra lejos de la realidad procesal, es decir entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%. Sin embargo, la correcta interpretación del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 es que se debe tomar el 30% del salario básico, pero para cuantificar la prima especial, para luego adicionarla al salario básico.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Conjuez Ponente: María Carolina Rodríguez Ruíz, en sentencia ya citada, ilustró las anteriores interpretaciones en el siguiente ejemplo:

“

Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)		Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)	
Salario básico:	\$10.000.000	Salario básico:	\$10.000.000
Prima Especial (30%):	\$ 3.000.000	Prima Especial (30%):	\$ 3.000.000
Salario sin prima:	\$ 7.000.000	Salario con prima:	\$13.000.000
Total a pagar al servidor:	\$10.000.000	Total a pagar al servidor:	\$13.000.000

De lo anterior, se desprende que la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 equivale al 30% adicional al 100% salario básico, en virtud del principio de la progresividad, y no como parte del 100% del mismo, que es la interpretación errónea que se hizo en los artículos anulados.

Así pues, en la sentencia citada se explicó de manera esquemática que la prima es un incremento de carácter salarial, por lo cual, la consideración que realiza el Tribunal es en el sentido de acogerse al pronunciamiento hecho por el Consejo de Estado, el cual señaló que efectivamente el criterio que se tuvo cuando se expidió el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 es que la prima del 30% debe presentarse como un incremento remuneratorio y no una disminución, esto es, debe tener derecho al reconocimiento del 30% sobre el salario básico que debe representar un incremento y no una disminución al momento de tomarla como parte del salario.

En ese orden, ratifica este Tribunal la interpretación establecida por el Consejo de Estado, en tanto, la prima del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 es un incremento sobre el salario básico y en ese sentido no hay razón para que el Tribunal no pueda

proteger a los trabajadores destinatarios de ese derecho, respetando esta línea jurisprudencial que los favorece.

IV. EL CASO CONCRETO

La Rama Judicial con su recurso insiste en que el juzgado no tuvo en cuenta que por mandato expreso del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, la prima especial, no tiene carácter salarial, lo que significa que dicho porcentaje no constituye factor de salario para la liquidación y pago de las prestaciones sociales, primas, bonificaciones, cesantías; pues ya fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, por lo que los decretos aplicables en el presente caso gozan de presunción de legalidad, toda vez que para dichos años no se ha declarado nulidad alguna y continúan vigentes en el ordenamiento jurídico.

En efecto el Juzgado interpretó que el acto administrativo demandado violó las normas a las cuales estaba sujeta la administración al expedirlos, con la decisión de reconocer y pagar el 30% sobre el salario básico, reajustar las prestaciones sociales, afectadas por el pago del 70%, pero le otorgó a la prima especial carácter salarial para los efectos de liquidar la base de cotización para el sistema de seguridad social en salud y pensión; así mismo, negó la petición de la demandante dirigida a que dicha prima se le reconociera y pagara como remuneración mensual con carácter salarial con consecuencias prestacionales, en tanto, que esa interpretación la consideró que no se ajusta a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 4° de 1992 por haber estado vinculada como Juez de la República.

Así las cosas, la Sala procederá a realizar el siguiente análisis jurídico probatorio, a efectos de establecer la solución jurídica y racional de este conflicto jurídico.

Como está demostrado con los documentos allegados al expediente ya descritos, especialmente, la constancia expedida por el Coordinadora del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá, donde certifica que MERY CECILIA MORENO AMAYA, labora en la Rama Judicial como Juez de la República desde el 1 de junio de 2006 en adelante (fl.52); que la entidad, le ha liquidado sus prestaciones sociales, sin incluir como factor salarial el 30% correspondiente a la prima especial, al cual se le da el mérito de convencer a la Sala que efectivamente es titular del derecho consagrado en el artículo 14 de la Ley 4ª del 1992, que consagró la Prima Especial de Servicios, entre otros servidores judiciales, para los Jueces de la República, razón por la cual, tal derecho laboral entró a su patrimonio con la condición de ser adquirido e irrenunciable, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución Política.

Se observa que en efecto con los argumentos esbozados por el Juzgado y la interpretación establecida por el Consejo de Estado, en tanto, la prima del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, es un incremento sobre el salario básico y en ese sentido no hay razón para que el Tribunal no pueda proteger a los trabajadores destinatarios de tal derecho, a sabiendas que fue adquirido por la demandante, siendo irrenunciable, dado su carácter de fruto del derecho humano fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas, por lo que para la Sala, no hay duda que la demandante tiene derecho a percibir el 30% de la prima especial de servicios con el ingreso salarial, por lo que se le debe reconocer el 100% y sobre éste,

el 30% mensual, por habersele disminuido al considerarse que éste no era un emolumento adicional, sino que hacía parte integral de aquél, como ya se explicó en el esquema adoptado en la sentencia del Consejo de Estado, del 2 de abril de 2009¹¹; de otro lado, está el considerar si tal ingreso se debe considerar como factor de salario para liquidar las prestaciones sociales de quien presta sus servicios a la Rama Judicial como lo pretende la demandante.

Por ello, la Sala encuentra que los actos administrativos acusados violaron el imperio de la Ley, en el sentido de no atender el derecho de los trabajadores y al trabajo en condiciones dignas y justas, los principios de la progresividad y prohibición de la regresividad, la prevalencia del derecho sustancial, y la interpretación más favorable al trabajador, siendo incluso que reconoció que pagó la prima o sobresueldo sin carácter salarial, y se negó a reconocer que disminuyó a un 70% la asignación salarial de la demandante, en desmedro de su remuneración mensual y correlativas prestaciones sociales.

Se aclara que la parte demandante solicitó el reconocimiento del derecho desde el 1 junio de 2006 y en adelante hasta la fecha de retiro del cargo de Juez 8 Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, como consta en dicha petición obrante a (folio 24), razón por la que se reconocerá el derecho sustancial reclamado, como se expresa a continuación.

4.1. DE LA PRESCRIPCIÓN TRIENAL.

El tema de la prescripción trienal ha sido debatido y definido claramente por la jurisprudencia contenciosa administrativa en infinidad de oportunidades. Para decidir sobre la prescripción trienal, se transcribe el texto de los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 que disponen: “Las acciones estipuladas en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción pero solo por un lapso igual”.

Artículo 102 del Decreto 1848 de 1969: “1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial, formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual”.

De conformidad con las anteriores disposiciones, para que se estructure la prescripción de los derechos laborales, se requiere como necesidad cardinal, que el derecho sobre el cual se solicita el reconocimiento administrativo y/o judicial **debe ser exigible**, y a partir de allí, comience a contabilizarse el término de su prescripción.

De tal manera, en lo que respecta al caso *sub lite* sobre el término de prescripción extintiva del derecho a la prima especial de servicios, debe empezar a contabilizarse desde la exigibilidad de su correcta liquidación, la cual nace a partir de la ejecutoria de la Sentencia proferida por la

¹¹ Sentencia de 2 de abril de 2009, expediente 1831-07, Sección Segunda, Consejero Ponente Dr. Gustavo Gómez Aranguren.

Sección Segunda, Sala de Conjuces del Consejo de Estado, de 29 de abril de 2014, Expediente 1686-07, con ponencia de la Conjuez María Carolina Rodríguez Ruiz, que declaró la nulidad de los artículos que instituyeron en ellos la errónea interpretación de su liquidación y pago, porque es evidente, que antes de ese pronunciamiento no existía un referente legal para comenzar a contabilizar los términos de esa figura jurídica la prescripción extintiva de los derechos reclamados en esta acción, no había un punto de partida para el inicio del conteo y así aplicarla, dada la ausencia de exigibilidad.

No obstante lo anterior, en virtud de la sentencia de unificación SUJ-016-CE-S2-2019 del 2 de septiembre del 2009, proferida por la Sección Segunda – Sala Plena de Conjuces del Consejo de Estado, con ponencia de la Conjuez Carmen Anaya de Castellanos, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, precisó que el derecho ahora reclamado no surgió con la sentencia declarativa del 29 de abril de 2014, sino que *“se predica desde el momento de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 que la creó y con la expedición del decreto que la reglamentó primigeniamente, esto es, el Decreto 57 de 1993.”*

Es decir, que a partir de la vigencia del Decreto 57 de 1993, esto es, desde el 7 de enero de 1993, la demandante pudo interrumpir la prescripción trienal y sin embargo la petición para reclamar la prima especial de servicios solo se radicó ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el 28 de julio de 2009; en consecuencia, conforme a la sentencia de unificación referida, en este caso, operó el fenómeno jurídico de la prescripción sobre las sumas diferenciales causadas con anterioridad al 28 de julio de 2006, reconociéndose solo éstas desde tal fecha y hasta su retiro del cargo de Juez 8 Administrativa o cualquiera de los que se encuentran enlistados en la norma pretendida, salvo que si debe ser tenida en cuenta para la reliquidación de la pensión de jubilación o aportes para el sistema de seguridad social en pensiones, por ser un derecho irrenunciable e imprescriptible y constituir factor salarial para estos efectos.

4.2. FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA RESPECTO DE LOS MINISTERIOS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Como motivo de inconformidad contra la sentencia proferida en primera instancia, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Interior y de Justicia, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, coinciden en indicar que no existe norma que atribuya la carga de asumir obligaciones laborales de otras entidades estatales, por lo que no están llamadas a responder solidariamente para asumir el pago de la condena impuesta.

Al respecto se tiene que, examinadas las funciones y el fundamento fáctico de la demanda presentada contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, el del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de la Función Pública; en el presente caso, no se logra evidenciar la relación jurídico – procesal por pasiva, que permita determinar que dichas entidades sean los sujetos llamados a responder solidariamente por las pretensiones que son objeto de controversia. Tampoco se advierte, la participación real en los hechos, actos jurídicos o actos administrativos, que originaron la presentación de la demanda. Por lo

que se considera que ni los Ministerios, ni el Departamento Administrativo de la Función Pública, tienen la legitimación material en la causa por pasiva, para poder responder por las pretensiones, pues de los actos acusados se logra advertir que no incidieron en su expedición o motivación.

Ahora bien, refuerza aún más la tesis de la Sala advertir, que, la entidad demandada citada en el libelo incoatorio, esto es la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuyo representante judicial conforme el numeral 8° de la Ley 270 de 1996 corresponde al Director Ejecutivo de Administración Judicial, goza de personería jurídica propia, autonomía administrativa y, además expidió los actos acusados, por tanto, le asiste la competencia funcional para responder por las reclamaciones o pretensiones en ella relacionadas.

Por lo expuesto se declarará probada la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA planteada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública; por lo que no se encuentra probada la razón para responder solidariamente en el presente proceso.

De conformidad con lo analizado en el acápite anterior, debe recibir la demandante MERY CECILIA MORENO AMAYA, un reajuste salarial que corresponda al 30% del salario básico mensual, con los respectivos reajustes legales anuales, con sus consecuencias prestacionales en la reliquidación en idéntico porcentaje, de la prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, cesantías, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, etc., causados desde el 28 de julio de 2006, hasta la fecha de retiro del cargo de Juez del Circuito, por habersele deducido durante los extremos temporales servidos, computando para este ejercicio el 100% que corresponde a la asignación básica mensual devengada correspondiente para ese cargo, luego del pago de la prima consagrada en esa norma, ya cancelada, con la precisión de ser factor salarial solo para la reliquidación de la pensión de jubilación durante los extremos temporales laborados, que se le negó sin fundamentos constitucionales y legales atendibles jurídicamente, máxime cuando de conformidad con la Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia de la Conjuez Carmen Anaya de Castellanos, la cual expuso:

“VII. REGLAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

Expuesto lo anterior, la Sala unifica jurisprudencia en relación con la prima especial consagrada en el art. 14 de la Ley 4ª de 1992 en los siguientes términos:

1. La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica 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. La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.

2. Todos los beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros 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.

3. Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30 % que había sido excluido a título de prima especial.

4. Los demás beneficiarios de la prima especial de servicios que no estén sometidos a límite del 80%, en ningún caso su remuneración podrá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional.

5. Para la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, nunca más atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969”

La diferencia porcentual reconocida, será indexada tomando como base la variación porcentual de los índices de precios al consumidor certificada por el DANE, por resultar viable, en asuntos de naturaleza jurídica similar, precisando por consiguiente la forma como deberá hacerse, para lo cual se tomará la vieja fórmula adoptada por esta jurisdicción, así:

$$\text{Fórmula:} \quad R = R.h. \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por la actora **correspondiente al 30% de su salario**, desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, entre el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes para cada porcentaje debido, comenzando desde la fecha de su causación, y para las demás mesadas teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

Se ordenará que los valores a pagar, devengarán intereses moratorios en los términos del artículo 177 del C.C.A.

Igualmente, debe dársele cumplimiento a esta sentencia dentro del término previsto en el artículo 176 del C.C.A., atendiendo los parámetros de la Sentencia C-188 de 1999, de la Corte Constitucional, por lo que se ordenará que ejecutoriado este fallo, sea cumplido

oportunamente a efectos de garantizarle al actor su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en cuanto al cumplimiento debido de las providencias judiciales. No habrá condena en costas, teniendo en cuenta que la parte vencida no actuó con temeridad ni mala fe dentro de la actuación.

En consecuencia, la Sala **confirmará parcialmente la sentencia apelada modificando y reordenando los ordinales de su parte resolutive a fin de que exista mayor claridad en la decisión, con excepción del 2º y el 3º, los cuales se revocaran; por las razones aquí expuestas.**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN SEGUNDA- SALA TRANSITORIA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

V. RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMASE parcialmente la sentencia apelada del treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá, de la de Sección Segunda, para lo cual se **MODIFICAN Y REORDENAN** los ordinales de su parte resolutive, con excepción del 2º y 3º los cuales se revocan, por las razones expuestas en la presente providencia, por lo que se dispone:

“PRIMERO.- Estese a lo resuelto en la Sentencia del 29 de abril del año 2014 proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjuces, dentro del expediente n° 2007-0087-00. C.P. María Carolina Rodríguez Ruíz, en cuanto declaró la nulidad por inconstitucionalidad de algunos artículos de los decretos reglamentarios del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, e inaplicar por inconstitucional todos los decretos que dieron un entendimiento diferente en el sentido de disminuir el derecho a la prima, en cuanto no se considere un aumento sino una disminución, por las razones expuestas.

SEGUNDO.- Estese a lo resuelto por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre del 2019, con ponencia de la Conjuez Carmen Anaya de Castellanos, por las razones expuestas en el caso concreto de esta sentencia.

TERCERO.- Declarar probada la excepción de prescripción trienal de los derechos laborales pedidos con fundamento en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, causados con anterioridad al 28 de julio de 2006, de conformidad con lo expuesto en el acápite del caso concreto de esta sentencia, salvo que si deben ser tenidos en cuenta para la reliquidación de la pensión de jubilación o aportes para el sistema de seguridad social en pensiones, por ser un derecho irrenunciable e imprescriptible y constituir factor salarial para estos efectos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO.- Declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, contenidos en los oficios DS-DP-817 del 4 de agosto del 2009; DESAJ09-JR-955 del 3 de septiembre del 2009; DESAJ10JR-DP-2974 del 25 de noviembre del 2010;

Resoluciones No 0490 del 3 de enero del 2011, 6972 del 23 de marzo de 2011 y 5008 del 9 de septiembre del 2011, Resolución No 5927 del 5 de noviembre de 2014, la Resolución No 1803 del 4 de febrero de 2011 y el Acto Ficto y Presunto Negativo, expedidos unos por el Director Ejecutivo Seccional Cundinamarca y otros por el Director Ejecutivo de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura por medio de los cuales se le negó a la señora MERY CECILIA MORENO AMAYA, el reconocimiento y pago de las diferencias adeudadas por concepto de prima especial de servicios, equivalentes al 30% del salario mensual que en virtud de los artículos anulados en la sentencia citada, conforme a lo expuesto en las consideraciones de esta providencia.

QUINTO.- Condenase a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL a reconocer y pagar a la señora MERY CECILIA MORENO AMAYA, retroactivamente, el REAJUSTE SALARIAL que corresponda al 30% del salario básico mensual, con sus consecuencias prestacionales en la reliquidación en idéntico porcentaje, de la prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, cesantías, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, etc., causados desde el 28 de julio de 2006 hasta la fecha de retiro como Juez 8 Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá o alguno de los enlistados en la norma pretendida, computando para este ejercicio el 100% que corresponde a la asignación básica mensual devengada correspondiente para este cargo, con la precisión de ser factor salarial para la reliquidación de la pensión de jubilación, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEXTO.- En consecuencia, la NACIÓN – RAMA JUDICIAL debe reconocer y pagar a MERY CECILIA MORENO AMAYA, su salario completo, incluyendo el 30% adeudado, luego del pago de la prima consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 ya cancelada, con los correspondientes reajustes prestacionales conforme a lo indicado en el ordinal anterior.

SEPTIMO.- Declarar probada la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA planteada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública; por lo que no se encuentra probada la razón para responder solidariamente en el presente proceso, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

OCTAVO.- Ordenar que los valores a pagar sean actualizados de conformidad con el artículo 178 del C.C.A., tomando como base la variación porcentual de los índices de precios al consumidor, conforme a lo dicho en la parte motiva.

NOVENO.- Condenar igualmente al pago de los intereses comerciales moratorios si se dan los supuestos de hecho y de derecho del artículo 177 del C.C.A.

DÉCIMO.- Ordenar a la demandada darle cumplimiento a esta sentencia dentro del término previsto en el artículo 176 del C.C.A., acatando la Sentencia C - 188 de 1999.”

Expediente No. 2012-00030-01
Demandante: MERY CECILIA MORENO AMAYA.
Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL

SEGUNDO.- Niéguese las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO.- Sin condena en costas.

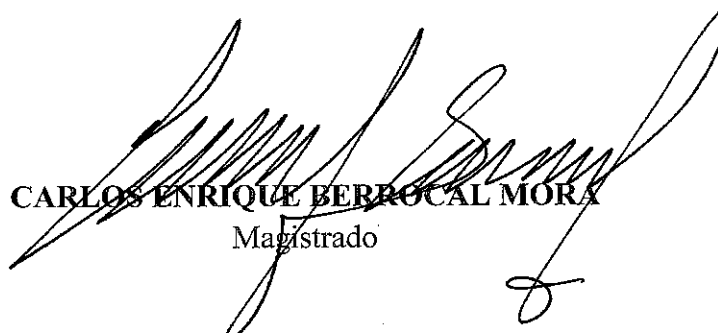
CUARTO.- Ordénese que por Secretaría se proceda a liquidar los gastos ordinarios del proceso, y entréguese a la demandantes el remanente a que hubiere lugar.

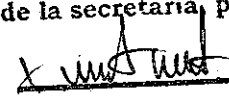
CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión el día 31 de julio de 2020.


LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO
Magistrado Ponente


JAVIER ALFONSO ARGOTE ROYERO
Magistrado


CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA (2)
CONSTANCIA DE FIJACIÓN
EDICTO 18.
Bogotá, D.C. 20 OCT 2020
HAGO CONSTAR que para notificar a las partes la anterior SENTENCIA se fijó el EDICTO en un lugar público de la secretaría, por un término legal.
Oficial mayor 

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E Y F

LA SUSCRITA OFICIAL MAYOR DE LA SECCIÓN SEGUNDA DE LAS SUBSECCIONES "E Y F" POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO PROCEDE A NOTIFICAR A LAS PARTES, LA SENTENCIA DICTADA EN EL PROCESO QUE A CONTINUACIÓN SE DETERMINA:

E D I C T O No. 18

PROCESO : 110013331016201200030 02
CLASE DE PROCESO : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE : MERY CECILIA MORENO AMAYA
DEMANDADO : NACION – RAMA JUDICIAL
FECHA SENTENCIA : DIECISEIS (16) de JULIO de DOS MIL VEINTE (2020)
MAGISTRADO : LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO (LAZA)

CONSTANCIA DE FIJACIÓN

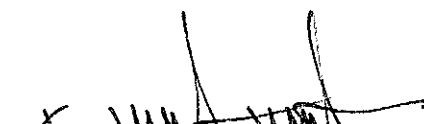
Para notificar a las partes la anterior sentencia, se fija el presente EDICTO en lugar público de la Secretaría por el término legal de tres (3) días, hoy **20/10/2020 a las 8 a. m.**


LUZ MERY RODRÍGUEZ BELTRÁN
Oficial Mayor



CONSTANCIA DE DESFIJACIÓN

CERTIFICO: Que este negocio permaneció fijado en EDICTO en un lugar público de la Secretaría por el término legal y se desfija hoy **22/10/2020 a las 5 P. M.**


LUZ MERY RODRÍGUEZ BELTRÁN
Oficial Mayor

