

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E
Carrera 57 N° 43 – 91 Piso 1

Único correo electrónico: rmemorialessec02setadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

CONSTANCIA DE FIJACIÓN EN LISTA DE LAS EXCEPCIONES

RADICACIÓN: **25000-23-42-000-2019-00083-00**
MEDIO DE CONTROL: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
DEMANDANTE: **JOSÉ MAURICIO SAENZ PÉREZ**
DEMANDADO: **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Teniendo en cuenta lo establecido en el párrafo No. 2 del art. 175 de la ley 1437 de 2011 (CPACA), que remite a lo dispuesto por el artículo 201A *ibídem*. En la fecha se fija en lista en un lugar visible de esta Secretaría de la Subsección E, por el término de un (1) día y se corre traslado a la contraparte de **las excepciones propuestas** por: **la apoderada de la parte demandada**, por el termino de tres (3) días en un lugar visible de esta Secretaría de la Subsección E y en la página web de la Rama Judicial. www.ramajudicial.gov.co. Igualmente, se envió mensaje de datos a los correos electrónicos correspondientes.

DÍA DE FIJACIÓN: **2 DE MARZO DE 2021, a las 8:00 a.m.**
EMPIEZA TRASLADO: **3 DE MARZO DE 2021, a las 8:00 a.m.**
VENCE TRASLADO: **5 DE MARZO DE 2021, a las 5:00 p.m.**


DEICY JOHANNA IMBACHI OME
Oficial Mayor
Subsección E

Elaboró: Juan N.
Revisó: Deicy I.

CONTESTACION DEMANDA JL-42901 PROCESO No. 2500023420002019008300

Luz Elena Botero Larrarte <luz.botero@fiscalia.gov.co>

Lun 18/01/2021 14:07

Para: Recepción Memoriales Sección 02 Subsección E Tribunal Administrativo - Cundinamarca
<rmemorialessec02setadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: Yoligar70@gmail.com <Yoligar70@gmail.com>; procesosnacionales@defensajuridica.gov.co
<procesosnacionales@defensajuridica.gov.co>

📎 6 archivos adjuntos (15 MB)

JL-42901 JORGE MAURICIO SAENZ PEREZ- DR. YOLANDA GARCIA TAZ 30%.pdf; JL-42901 JORGE MAURICIO SAENZ- ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS.pdf; PODER JORGE MAURICIO PEREZ SAENZ.pdf; DOCUMENTOS ASTRID CAROLINA BRAVO.pdf; RESOLUCION 0-0303 ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA DAJ (003).pdf; Resolución de nombramiento y acta posesión_0156 LEBL.pdf;

Doctor

LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO**MAGISTRADO****TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA****SECCIÓN SEGUNDA - SALA TRANSITORIA -SUBSECCIÓN 'E'**

E.S.D.

RAD. No.:	25000-2342-000-2019-00083-00
DEMANDANTE:	JORGE MAURICIO SAENZ PEREZ
DEMANDADO:	NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO:	CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Respetados Doctores adjunto a la presente la contestación de la demanda del proceso de la referencia.

Cordialmente,

Luz Elena Botero Larrarte

Profesional Experto

Dirección de Asuntos Jurídicos

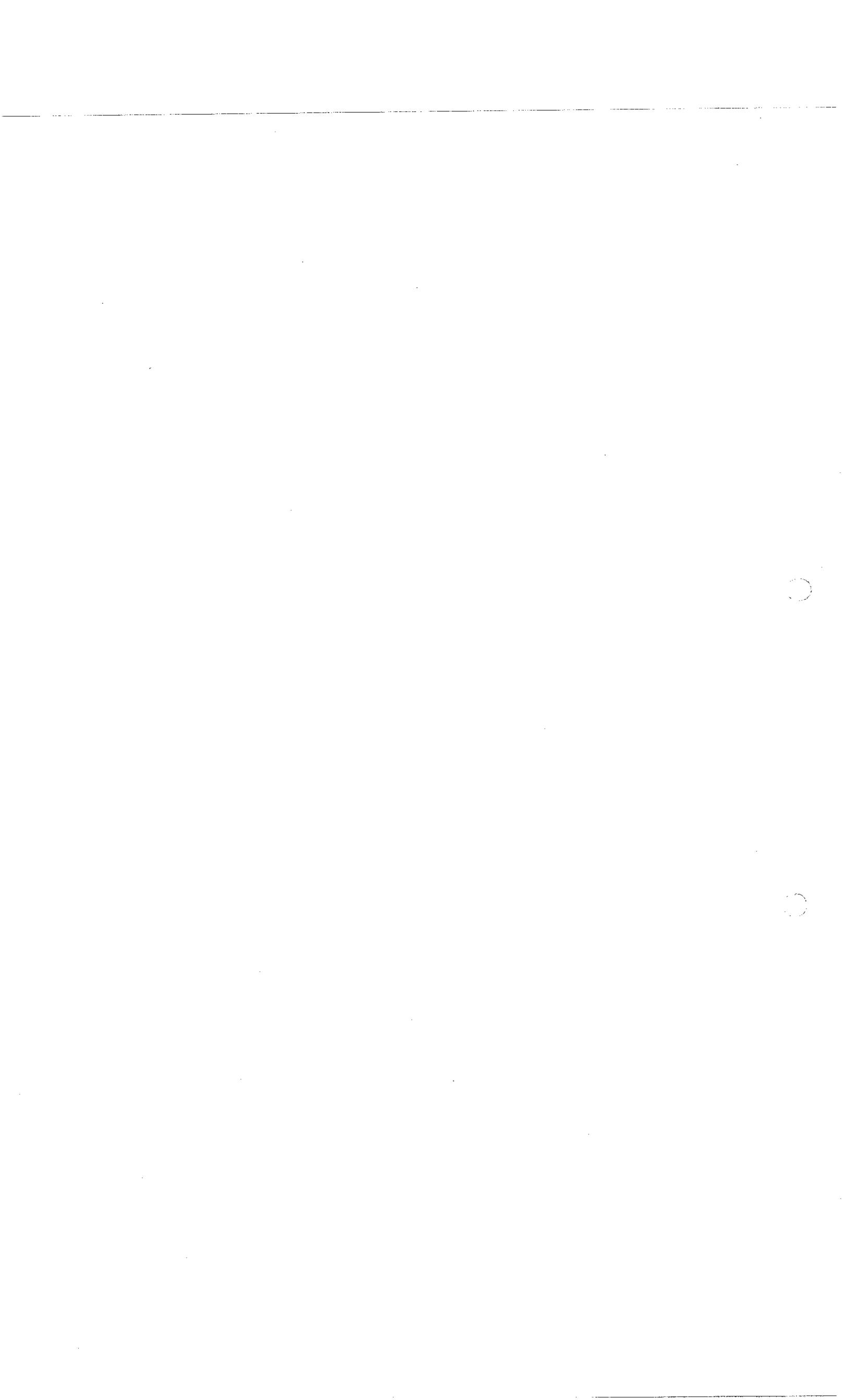
Celular: 3203485889

(57) (1) 5702000

Fiscalía General de la Nación

Diagonal 22B No. 52 – 01, 111321, Nivel Central, Bogotá D.C.

NOTA CONFIDENCIAL DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN: Este mensaje (incluyendo cualquier anexo) contiene información confidencial y se encuentra protegido por la Ley. Sólo puede ser utilizada por la persona o compañía a la cual está dirigido. Si usted no es el receptor autorizado, o por error recibe este mensaje, favor borrarlo inmediatamente. Cualquier retención difusión, distribución, copia o toma cualquier acción basado en ella, se encuentra estrictamente prohibido. NOTA CONFIDENCIAL DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN: Este mensaje (incluyendo cualquier anexo) contiene información confidencial y se encuentra protegido por la Ley. Sólo puede ser utilizada por la persona o compañía a la cual está dirigido. Si usted no es el receptor autorizado, o por error recibe este mensaje, favor borrarlo inmediatamente. Cualquier retención difusión, distribución, copia o toma cualquier acción basado en ella, se encuentra estrictamente prohibido.



RAD. No. 25000-2342-000-2019-00083-00
JL - 42901



Doctor
LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO
MAGISTRADO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SALA TRANSITORIA -SUBSECCION 'E'
E.S.D.

RAD. No.: 25000-2342-000-2019-00083-00
DEMANDANTE: JORGE MAURICIO SAENZ PEREZ
DEMANDADO: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: CONTESTACIÓN DE DEMANDA

LUZ ELENA BOTERO LARRARTE, identificada con cedula de ciudadanía No. 20651604, Abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 68.746 del Consejo Superior de la Judicatura, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., en calidad de apoderada judicial de la entidad demandada, la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, conforme poder otorgado por la Doctora **CAROLINA MARIA MONCADA ZAPATA**, en su calidad de Directora Estratégica II de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Entidad Demandada, el cual adjunto a la presente, estando dentro del término legal correspondiente contemplado en los Arts. 172 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA –, por medio del presente escrito me permito dar **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA** de la referencia, conforme los siguientes:

FRENTE AL CAPÍTULO DE LOS HECHOS:

Conforme a los hechos de la demanda me permito dar respuesta y replicar a los mismos de la siguiente manera:

AL HECHO 1.: No corresponde a un hecho propiamente dicho, solo es una apreciación enunciativa de la apoderada de la parte demandante.

AL HECHO 1.1. Y 1.2.: Es parcialmente cierto, me atengo al texto literal de las normas citadas.

AL HECHO 1.3.: No es cierto en dicha forma, me atengo al texto íntegro y exacto de las normas citadas, así como de las sentencias emitidas por el Consejo de Estado.

Adicionalmente respecto del último párrafo del hecho, es de resaltar que corresponde a una apreciación subjetiva de la apoderada del demandante, y también contiene una solicitud, de lo cual no estoy obligada a contestar.

AL HECHO 1.4.: No es cierto en dicha forma, me atengo al texto íntegro y exacto de las normas citadas.

Adicionalmente es de resaltar que este numeral contiene apreciaciones subjetivas de la apoderada del demandante, de lo cual no estoy obligada a contestar.

AL HECHO 1.5.: No es cierto en dicha forma, me atengo al texto íntegro y exacto de la sentencia emitida por el Consejo de Estado.

Es de destacar y aclarar que la sentencia del Consejo de Estado del 29 de abril del 2014, identificada con numero de radicado 11001-03-25-000-2007-00087-00(1686-07), que es citada y resaltada por la parte demandante, solo analizó la legalidad de los decretos salariales y

RAD. No. 25000-2342-000-2019-00083-00
JL - 42901



prestacionales que regulan a los funcionarios de la Rama Judicial, sin que se hubieren pronunciado de forma alguna respecto de los decretos que regulan a la Fiscalía General de la Nación, siendo claro que para cada Entidad se emiten decretos particulares, sin que sea viable entenderlos como uno solo, y una vez verificada la declaración de nulidad realizada por el Consejo de Estado en esta ocasión particular, en nada menciona los decretos que regulan a la Entidad demandada, y que por lo tanto regulan la relación laboral que posee la parte demandante con la Entidad, en consecuencia dicha sentencia no aplica para el sub lite.

Adicionalmente respecto del último párrafo del hecho, es de resaltar que corresponde a una apreciación subjetiva de la apoderada del demandante, y también contiene una solicitud, de lo cual no estoy obligada a contestar.

AL HECHO 1.6.: No es cierto en dicha forma, la Fiscalía General de la Nación ha cancelado a la parte demandante todas sus prestaciones sociales y asignaciones salariales conforme al régimen aplicable, por lo que a la Entidad no le es posible interpretar, modificar o aplicar las normas de forma distinta a lo previsto en ellas.

Adicionalmente respecto del último párrafo del hecho, es de resaltar que corresponde a una apreciación subjetiva de la apoderada del demandante, de lo cual no estoy obligada a contestar.

AL HECHO 1.7.: No es cierto en dicha forma, me atengo al texto íntegro de la respuesta dada al: I) derecho de petición con la Resolución No. 20173100075271 del 04 de diciembre de 2017; y II) a la resolución N. 2-1217 del 26 de abril de 2018, mediante la cual se resolvió el Recurso de apelación confirmando en todas sus partes la decisión recurrida; en lo demás me atengo a lo probado dentro del proceso.

DEL HECHO 1.8. AL 1.9.: No es cierto en dicha forma, no corresponde a un hecho propiamente dicho, solo es una apreciación subjetiva de la apoderada de la parte demandante y una solicitud al despacho.

En lo demás me atengo a las normas y sentencias citadas, sin que sobre ellas se puede realizar una interpretación diferente al de su naturaleza.

AL HECHO 2.: No corresponde a un hecho propiamente dicho, solo es una apreciación enunciativa de la apoderada de la parte demandante.

AL HECHO 2.1. Y 2.2.: No es cierto en dicha forma, me atengo al texto literal de las normas citadas.

AL HECHO 2.3. Y 2.4.: No me consta, la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del Congreso de la República y de los Magistrados de Altas Cortes, corresponde a Entidades ajenas a la Fiscalía General de la Nación, por lo que la misma no tiene injerencia alguna en dichos temas.

En lo demás me atengo a las normas citadas, sin que sobre ellas se puede realizar una interpretación diferente al de su naturaleza.

AL HECHO 3. Y 3.1.: No es cierto en dicha forma, me atengo al texto literal de las normas citadas.

AL HECHO 3.2.: No es cierto. En primer momento indico que me atengo a lo literal de las normas citadas; así mismo la Fiscalía General de la Nación ha cancelado a la parte demandante todas sus prestaciones sociales y asignaciones salariales conforme al régimen aplicable, por lo que a la



Entidad no le es posible interpretar, modificar o aplicar las normas de forma distinta a lo previsto en ellas.

Ahora bien, en gracia de discusión me permito indicar que si bien el concepto de “salario” se ha ampliado a varias orbitas, esto no es óbice para que automáticamente se le otorguen efectos sobre las bases de liquidación de prestaciones sociales o salariales, es de resaltar que así se ha establecido en la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, sentido acogido por el Consejo de Estado, así:

“De igual manera, ya la Corte Suprema de Justicia, había fijado su posición con relación a la discrecionalidad del legislador para determinar qué constituye parte del salario, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 50 de 1990, en la que expresó:

“...no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total de salario del trabajador, esto es que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter...”.

Conforme a lo expuesto, considera la Sala que las normas acusadas, al señalar que la bonificación de actividad judicial no tendría carácter salarial ni prestacional, no desconocieron ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones legales y constitucionales citadas en la demanda.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).¹

Así mismo debe tenerse en cuenta que en reciente fallo de unificación del Consejo de Estado, se ha determinado que:

“(...) La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios” con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.” (Negrilla y subrayado fuera del texto)²

Por lo tanto, se observa que no todo lo que pueda ser considerado como salario, debe afectar la forma en la que el legislador dispuso la base de liquidación de las prestaciones sociales o salariales que devengue un trabajador, si por disposición expresa determinó que algún rubro tendría efectos salariales limitados o restringidos.

AL HECHO 3.3.: Es parcialmente cierto, me atengo al texto íntegro de las normas citadas.

¹ CONSEJO DE ESTADO - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00043-00(0867-06). Consejero ponente: JAIME MORENO GARCIA - Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008).

² CONSEJO DE ESTADO - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - SENTENCIA DE UNIFICACIÓN, Radicación: 52001-23-33-000-2012-00143-01 - Consejero Ponente: César Palomino Cortés - Bogotá D.C., agosto veintiocho (28) de dos mil dieciocho (2018).



AL HECHO 3.4. Y 3.5.: No es cierto en la forma dicha, por lo que me atengo a la literalidad de las normas citadas; así mismo me permito aclarar que el Decreto 0382 de 2013 es producto de una negociación colectiva realizada entre los representantes de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, junto con los representantes del Gobierno Nacional, en la norma mentada se estableció una bonificación judicial 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 venían rigiéndose por el Decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, precisando dicha norma los cargos a los cuales aplica y los montos a reconocer para cada uno, así como determinó que la misma se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013 y se percibirá mientras el servidor público permanezca en el servicio, constituyendo únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

AL HECHO 3.6.: No es cierto en dicha forma, la Fiscalía General de la Nación ha cancelado a la parte demandante todas las prestaciones sociales y salariales conforme lo han establecidos los decretos aplicables para cada caso en particular, es de resaltar que cada año el Gobierno Nacional emite los decretos salariales anuales, y desde el 2013 emite separadamente los decretos que prevén la bonificación judicial en cumplimiento del Decreto 0382 de 2013; así mismo indicó que me atengo al texto de las normas citadas.

AL HECHO 3.7.: No es cierto en dicha forma, me atengo al texto íntegro del derecho de petición presentado el 4 de diciembre de 2017 por el demandante mediante el cual solicito el reconocimiento y pago de todos sus salarios y prestaciones sociales teniendo en cuenta para ello la bonificación judicial, así como a la respuesta dada con oficio No. 20183100004561 de 24 de enero de 2018, en el que no se accedió a las pretensiones solicitadas, expedido por la Jefe de Departamento de Administración de Personal (E), así como también a la Resolución No. 2-2141 de 5 de julio de 2018, que confirmó en todas sus partes las decisiones recurridas, suscrito por la Subdirectora de Talento Humano la Doctora Sandra Patricia Silva Mejía. En cuanto a las apreciaciones de la apoderada me atengo a lo probado dentro del proceso.

AL HECHO 3.8.: No es cierto, la Entidad demandada emitió el acto administrativo en discusión teniendo en cuenta el Decreto 0382 de 2013, el cual goza de plena validez jurídica y presunción de legalidad como en adelante en esta contestación se argumentará, por lo que de ser legal y constitucional el acto administrativo principal, es lógico que los emitidos con sustento en esté también gozan de legalidad, sin que sea dable declarar su nulidad.

AL HECHO 3.9.: No es cierto, Sobre el estricto acatamiento del párrafo del artículo 14 de la ley 4ª de 1992 por parte del Gobierno Nacional, se ha pronunciado de manera reiterada la jurisprudencia nacional, en cuyo apoyo conviene traer a colación el siguiente aparte de la Sentencia T-679 de 2003, expedida por la Honorable Corte Constitucional, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, la que expresó:

“Con el cambio constitucional de 1991 y la creación de la Fiscalía General de la Nación, el Legislador estableció las reglas generales que debía tener en cuenta el gobierno al diseñar los distintos regímenes salariales para los funcionarios públicos. En desarrollo de la Ley 4ª de 1992 el Gobierno Nacional fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos -entre ellos los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación- bajo un esquema de regímenes especiales, cuya constitucionalidad ya ha sido aceptada por esta Corte (...).” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Adicionalmente, respecto del acuerdo del 6 de noviembre de 2012, me atengo al texto íntegro contenido del mismo.



En este sentido, debe señalarse que la negociación colectiva que dio lugar al Decreto 382 de 2013 apunta ciertamente a nivelar el ingreso total de los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación que desempeñan un cargo similar, por ello en los decretos se procuró tal igualdad, es de observar que esta medida, no fue una imposición del Gobierno Nacional sino que corresponde al producto de las propuestas presentadas a la Mesa de Concertación por los mismos servidores públicos.

Siendo así, la bonificación judicial es producto de un Acuerdo que desarrolla los Convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional que reconoce la posibilidad de que los servidores públicos intervengan en la definición de sus "condiciones de empleo"; el cual a su vez se realizó sobre la base de unos recursos específicos que destino el Gobierno Nacional para cubrir los efectos de dicha concertación; en conjunto, las autoridades y los propios representantes sindicales negociaron, concertaron y aprobaron la fórmula salarial finalmente plasmada en el Decreto 382 de 2013, así como al establecimiento de la bonificación judicial como factor salarial únicamente para la "base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud".

En este sentido resulta necesario recordar que el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, establece:

"Igualmente, se preserva que el incremento del ingreso anual de los funcionarios y empleados se determinará en un monto de reconocimiento adicionado anualmente progresivo durante seis (6) años, a título de complemento (o denominación que determinen las autoridades competentes) el cual tendrá un reconocimiento de carácter mensual y el cual tendrá carácter salarial sólo para efectos de contribución de pensiones y salud, tal como se viene aplicando a la prima especial de servicios para Magistrados de las Altas Cortes y a la bonificación por compensación para Magistrados de Tribunal." (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Dentro de este contexto, y teniendo en cuenta que los Acuerdos que dieron lugar a la expedición del Decreto 0382 de 2013 (Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 y Acta No. 25 del 8 de enero de 2013) no fue demandado en la presente causa, ni han sido declarados nulos y, consecuentemente, se encuentran vigentes, impidiendo que sean desconocidos por las partes suscribientes y las autoridades judiciales.

Con todo, se observa claramente que el Gobierno Nacional en ningún momento "despojó" a la parte demandante de ningún derecho pues es claro que el Decreto 0382 de 2013 es plenamente legal y legítimo al ser producto de un acuerdo colectivo, como se analizará en esta contestación.

FRENTE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones, teniendo en cuenta que carecen de fundamentos facticos y jurídicos, por cuanto los actos demandados se limitaron a señalar el cumplimiento de un deber legal que le impuso el legislador a la Fiscalía General de la Nación, pues no es dable para la Entidad otorgarle un alcance mayor o diferente a los decretos salariales anuales que regulan a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, en cuanto desde la promulgación del decreto, que regulaba la materia para el año 2003, se eliminó la prima especial de servicio del 30%, por lo que no es posible cancelar un rubro del que no es beneficiara la demandante según la normatividad dictada por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, para los periodos cancelados con anterioridad del año 2003, es de tenerse en cuenta que a la fecha las acciones y derechos relacionados con la prima especial de servicios del 30% se encuentran prescritos y caducados por el paso del tiempo, pues como bien el Consejo de



Estado ha determinado, dichos términos deben ser contabilizados desde las sentencias que declararon la nulidad de los decretos salariales anuales, y estas providencias fueron dictadas dentro del periodo de tiempo del 2002 al 2007, es decir que a la fecha no existe derecho que reclamar, ni acción que ejercer.

Por otro lado, en lo que respecta con la Bonificación Judicial, se observa que no hay asidero jurídico en la reclamación incoada por la parte demandante, toda vez que a la fecha el Decreto 0382 de 2013 cuenta con plena vigencia y validez jurídica, al ceñirse a la Constitución y la Ley, como se entrará a demostrar en los capítulos siguientes de esta contestación, y por ello la Entidad demandada emitió los actos administrativos demandados en cumplimiento de un deber legal.

Respecto a las costas y agencias en derecho me opongo, en principio bajo el entendido que en el presente caso no procede el reconocimiento y pago de lo pretendido en esta demanda. Igualmente es oportuno precisar que las costas corren a cargo de la parte vencida en el proceso y solo habrá lugar al pago de estas cuando en el expediente aparezca que las mismas se causaron y que estén plenamente comprobadas, como así lo estipuló el Consejo de Estado, mediante la siguiente sentencia:

“Como se advierte, la citada norma no impone al funcionario judicial la obligación de condenar en costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, esto es, no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio, pues debe entenderse que tal condena es el resultado de observar una serie de factores, tales como, la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez ponderando tales circunstancias, debe pronunciarse sustentando su decisión de procedencia.” (Negrilla fuera del texto).³

FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA

RESPECTO DE LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS DEL 30%

Se trata en este caso de establecer si la prima especial de servicios equivalente al 30% de la asignación mensual es o no factor salarial para los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y en consecuencia, determinar si la demandante tiene derecho a que sus prestaciones y cesantías se reajusten con inclusión del porcentaje señalado.

Es de precisar en primer lugar que el Decreto 2699 de 1991, que establece el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, determinó, en cuanto al régimen salarial de sus empleados en el numeral 1º del Parágrafo del artículo 64, lo siguiente:

“PARAGRAFO 1º. Las personas que se vinculen por primera vez o se acojan a la escala salarial prevista en el artículo 54, solo tendrán derecho al sueldo que corresponda al cargo según la nomenclatura y escala de salarios aquí señalados; no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación u otras especiales que estuvieren percibiendo antes de su incorporación a la nueva planta”.

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION “A”, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (E), Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio dos mil quince (2015), Radicación número: 25000-23-42-000-2013-00455-01(4044-13).



En su orden la Ley 4ª de 1992 señaló los criterios que en lo sucesivo debía observar el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; así, estableció en el artículo 14 la posibilidad de crear una prima especial, sin carácter salarial, no inferior al 30%, ni superior al 60% del salario básico de los beneficiarios indicados, así:

“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.”

Como se puede observar, dicha norma facultó al Gobierno Nacional para crear una prima especial de servicios que puede oscilar entre el 30% y el 60% del salario básico, sin embargo, excluyó de tal beneficio al personal de la Fiscalía General de la Nación que optara por la escala de salarios de esta Entidad.

Ahora bien, en cuanto al alcance de la expresión *“(...) excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del 1º de enero de 1993”*, la Sección Segunda del Consejo de Estado, precisó:

“(...) Aquí es importante destacar el origen de dos formas de aplicación de la escala salarial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación:

A).- La aplicable a aquellos provenientes de otras entidades, que debían incorporarse a la Fiscalía General de la Nación y que no se acogieron a la escala salarial prevista en el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991. Estos además de la asignación básica tenían derecho a las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación u otras que estuvieren percibiendo antes de su incorporación a la nueva planta, y

B).- La aplicable a quienes se vincularon por primera vez o se acogieron a la escala de salarios prevista en el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991.

(...)

Las anteriores precisiones sirven de fundamento para afirmar que las expresiones “... excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del 1º de enero de 1993” contenidas en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se referían a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación que se vincularon por primera vez, o que siendo de aquellos que debían incorporarse, se acogieron a la escala de salarios prevista en el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991. Para ellos la citada disposición legal no contempló el establecimiento de la mencionada prima especial sin carácter salarial.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En su momento el artículo 1º de la Ley 332 de 1996 dispuso:

*“La prevista en el primer inciso del artículo 14 de la ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los Fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio **hará parte del ingreso base únicamente para efectos***



de la liquidación de la pensión de jubilación para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecidas por la ley". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Posteriormente, el artículo 1º de la Ley 476 del 7 de septiembre de 1998, aclaratorio de la ley 332 de 1996, volvió sobre la naturaleza de la Prima Especial, al expresar:

"Aclarase el artículo 1º de la ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 4 de 1992, no se refiere a los fiscales de la Fiscalía General de la Nación que se acogieron a la escala salarial establecida en el Decreto 53 de 1993, ni a quienes se vincularon con posterioridad a dicho decreto. En consecuencia, para estos servidores, la de servicios a que se refiere el artículo 6 del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adicionan, tendrán carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación." (Negrilla y subrayado fuera del texto).

A la par de este recorrido normativo, a partir de la lectura que el Gobierno Nacional hizo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se expidieron los decretos salariales anuales aplicables a los servidores de la Fiscalía General de la Nación que se vincularon por primera vez a ella en el año 1992 y a quienes se acogieron al Decreto 53 de 1993, consagrando consecutivamente la prima especial de servicios, en las siguientes disposiciones:

- Decreto 53 de 1993⁴, artículo 6º.
- Decreto 108 de 1994⁵, artículo 7º.
- Decreto 49 de 1995⁶, artículo 7º.
- Decreto 108 de 1996⁷, artículo 7º.
- Decreto 52 de 1997⁸, artículo 7º.
- Decreto 50 de 1998⁹, artículo 7º.
- Decreto 38 de 1999¹⁰, artículo 7º.
- Decreto 2743 de 2000¹¹, artículo 8º.
- Decreto 1480 de 2001¹², artículo 8º.
- Decreto 2729 de 2001¹³, artículo 8º.
- Decreto 685 de 2002¹⁴, artículo 7º.

Frente a estos apartes normativos, la Sección Segunda del Consejo de Estado se ha ocupado del estudio de legalidad de los Decretos que han fijado la escala salarial de los servidores de la Fiscalía General de la Nación, providencias en las que ha declarado la nulidad de los artículos que

⁴ Artículo declarado NULO por el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Sentencia de 3 de marzo de 2005, Expediente No. 17021, Consejera Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Artículo declarado NULO por el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Sentencia de 13 de septiembre de 2007, Expediente No. 478-03, Consejero Ponente Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado.

¹⁰ Artículo declarado NULO por el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Sentencia de 14 de febrero de 2002, Expediente No. 197-99, Consejero Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

¹¹ Artículo declarado NULO por el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Sentencia de abril 15 de 2004, Expediente No. 712-01, Consejero Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

¹² Artículo declarado NULO por el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Expediente No. 4419-01, Consejera Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero.

¹³ Artículo declarado NULO por el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Sentencia de 13 de septiembre de 2007, Expediente No. 478-03, Consejero Ponente Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado.

¹⁴ Artículo declarado NULO por el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente No. 3531-02, Consejero Ponente Dr. Ana Margarita Olaya Forero.



contemplan la prima especial de servicios equivalente al 30% del salario básico sin carácter salarial, con efectos diversos en cuanto su carácter, los cuales inciden directamente en el régimen prestacional y salarial del personal de la Entidad.

En tales circunstancias, es necesario citar los diferentes pronunciamientos:

- A. Mediante sentencia de 14 de febrero de 2002 que anuló el artículo 7° del Decreto 38 de 1999 se precisó que:

“(...) tal decisión no implica que el salario fijado en el Artículo 4° del Decreto 38 de 1999 para los funcionarios sustraídos de la posibilidad de establecer a su favor la prima de servicios, sufra alteración alguna, más exactamente deterioro o disminución, ya que en dicho artículo se estableció el sueldo mensual de los empleos de esa entidad, entre los que ellos se encuentran, sin que se advirtiera que parte alguna de tales salarios tenía una condición jurídica diferente a la de remuneración por los servicios prestados, o más exactamente, la naturaleza de prima de servicios.”

- B. Luego, en sentencia de 15 de abril de 2004, por la cual se declaró la nulidad del Decreto 2743 de 2000, modificó el carácter de la prima especial definiéndola como un sobresueldo. En efecto expresó:

“(...) Debe añadirse, con el propósito de rectificar parte de la jurisprudencia contenida en el fallo de fecha 14 de febrero de 2002, del expediente 197 de 1.999, que al decretarse la nulidad deprecada por el actor respecto de la referida prima especial sin carácter salarial a que se contrae el artículo 8° del decreto 2743 del 27 de diciembre de 2.000, se reduce el ingreso mensual de los funcionarios a que esta norma se refiere en un 30%, pues este porcentaje en que consiste la prima establecida constituye un sobresueldo que contraviene, como ya quedó explicado, el mandato del artículo 14 de la ley 4 de 1.992...”

- C. Finalmente, mediante sentencia de 13 de septiembre de 2007, por la cual la Sección Segunda declaró la nulidad de los artículos 7° y 8° de los Decretos 50 de 1998 y 2729 de 2001, respectivamente, unificó el criterio, en los siguientes términos:

“(...) Por su parte el Gobierno Nacional mediante las disposiciones acusadas, no estableció una prima especial sin carácter salarial, sino que dispuso que el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los servidores públicos allí enlistados constituye prima especial de servicios sin carácter salarial, e indicó como sus destinatarios, a aquellos servidores que la Ley había exceptuado expresamente. En las sentencias antes mencionadas, se declaró la nulidad de los preceptos acusados por razones que ahora se reiteran, no obstante en ellas se expusieron conclusiones diversas en los términos ya anotados.

Según se vio, los diferentes decretos salariales expedidos para los servidores incorporados a la Fiscalía General de la Nación a partir de su creación y que optaron por el régimen salarial establecido por el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991, y por el decreto 53 de 1993, y para los servidores que entraron a formar parte de la entidad por primera vez desde su creación, y hasta el decreto correspondiente a la vigencia 2002, establecieron la prima especial de servicios para los empleos señalados en dichos decretos y son ellos los que se enlistan:



- Fiscal Delegado ante Tribunal Nacional
- Fiscal Delegado ante Tribunal de Distrito
- Fiscal Delegado ante Jueces Penales de Circuito Especializados
- Fiscal Delegado ante Jueces del Circuito
- Secretario General
- Directores Nacionales
- Directores Regionales
- Directores Seccionales
- Jefes de Oficina
- Jefes de División
- Jefe de Unidad de Policía Judicial
- Fiscal Auxiliar ante la Corte Suprema de Justicia”.

Aclarando que solamente para estos servidores se consagró la aludida prestación, y directamente son ellos los que pueden reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión del mencionado porcentaje, las cuales serán procedentes siempre que respecto de ellas no hayan operado la prescripción de reclamaciones laborales a que alude el artículo 102 del decreto 1848 de 1969, toda vez que en los términos de la jurisprudencia contenciosa administrativa citada, la prescripción operará a partir del día siguiente a la fecha en que quedó ejecutoriada la decisión que decretó la nulidad de la respectiva norma salarial, según se vio. Además, se debe tener en cuenta que cada término es independiente para lo cual se debe tener en cuenta cada una de las sentencias anulatorias.

Mediante sentencia de agosto cuatro (4) de dos mil diez (2010), del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre la prima especial de servicios sin carácter salarial y que, además, contiene la posición actual del Consejo de Estado, esa corporación manifestó:

“La Sección Segunda ha venido, a través de sus Subsecciones, negando la inclusión del porcentaje del 30% en la base liquidatoria de las prestaciones reconocidas a los servidores de la Fiscalía General de la Nación, para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, con fundamento en los efectos que a este porcentaje se le otorgó en cada una de las sentencias que decidieron sobre la legalidad de las normas anuales que se citaron en párrafos precedentes y que consideraron que este porcentaje del 30% era un sobresueldo.

Esta negativa será objeto de rectificación y unificación a través de esta decisión, al considerar la Sala que la consecuencia de la anulación de cada una de estas normas genera, no es otra que la de incluir el 30% que a título de prima especial percibían los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación en la base liquidatoria de la totalidad de las prestaciones sociales percibidas en las anualidades referidas, dado que el hecho de haberse considerado este porcentaje como sobresueldo, no le resta la calidad de salario que le es connatural, en la medida en que hace parte del sueldo que mensualmente recibía el servidor.

La inclusión de este porcentaje en la base liquidatoria de las prestaciones sociales de la actora para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, encuentra sustento no sólo en las sentencias anulatorias proferidas por el Consejo de Estado, como ya se dijo, sino en la decisión reciente de la Sala Plena que decidió anular el artículo 7° del Decreto No. 618 de 2 de marzo 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”, al considerar que:

“...una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los



alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 2° del artículo 53 de la Constitución Política -, todo ello dentro del contexto de un cometido que proporciona y justifica la existencia del Estado, de manera que, atendiendo esta mínima y básica realidad, no será posible asignar al concepto de prima usado por el Legislador en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, una consecuencia diferente a la de representar un incremento remuneratorio. Este razonamiento, además, es consecuente con el principio de progresividad, constitucionalmente plasmado en el artículo 53 de la Carta Política, ya citado, pues deriva la noción de salario vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; justamente, hay que reconocer que la funcionalidad de las "primas" en la remuneración de empleados y trabajadores, desarrolla y expresa esta característica conceptual con el alcance jurídico que precisamos dentro el sistema salarial vigente (...)

(...)

Así las cosas, para la Sala la no inclusión de este porcentaje del 30% para los años en los que la nulidad de las normas que lo consagraban no le otorgaron el carácter de factor salarial, desconoce los derechos laborales prestacionales de la actora y además vulnera principios constitucionales, por lo que habrá de ordenarse también para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, la reliquidación de los derechos prestacionales de los servidores de la Fiscalía a quienes estaban dirigidas las normas que fueron anuladas por el Consejo de Estado, **sin perjuicio del análisis que de la prescripción deberá abordarse en forma obligatoria una vez se tenga certeza del derecho que le asiste a cada uno de los reclamantes en cada caso en particular.**

El anterior argumento no desconoce el contenido de las sentencias de anulación, sino que muestra en forma fehaciente que la jurisprudencia laboral en su desarrollo y evolución, debe propender por la real y efectiva protección de los derechos laborales económicos constitucionalmente previstos, máxime cuando el contenido de cada una de las normas era el mismo, es decir era una reproducción en la que solamente variaba el porcentaje en que se incrementaba el salario en cada una de las anualidades, pero frente a la prima especial se siguió manteniendo el mismo porcentaje y su carácter no salarial". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Ahora bien, uno de los aspectos que supone controversia frente a este tema y que fue también objeto de examen por el Consejo de Estado en la sentencia de agosto 4 de 2010, dentro del expediente 0203-08, fallo de unificación ya citado, es el de la naturaleza del auxilio de cesantías y la caducidad de los actos que se pronuncian sobre la reliquidación del mismo. Sobre este tema, explica la sala plena de la Sección Segunda, que:

"Teniendo como base el anterior planteamiento pasará la Sala a analizar lo ocurrido en este caso en particular, en el cual la actora, sometida al régimen salarial y prestacional previsto en el Decreto 53 de 1993, tenía derecho a que la administración le reconociera y cancelara anualmente el auxilio de cesantía acorde con la normatividad vigente para cada una de las anualidades por las que procedía el reconocimiento, tal y como en efecto ocurrió, según se desprende del contenido fáctico de la demanda. En ese contexto podría concluirse prima facie, que frente a los actos de reconocimiento, se configuró la caducidad de la acción de nulidad con restablecimiento, tal y como lo afirma la primera instancia en la sentencia con sustento en la ausencia de controversia frente a los actos anuales de reconocimiento.



Ocurre sin embargo, que con posterioridad a estas decisiones, surgió para la funcionaria una expectativa legítima de un derecho que finalmente se concretó con la anulación de las normas que le restaban el carácter salarial al 30% que a título de prima especial percibía el servidor, razón por la cual, desde este momento puede decirse que nace para cada uno de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a los que se dirigía la norma anulada, el derecho a que dentro de la base liquidataria de las prestaciones y las cesantías se incluya el 30% percibido a título de prima especial, es decir, que surge un derecho subjetivo que faculta al administrado para solicitar a la administración su reconocimiento.

Sobre el tema, en consecuencia, la Sala acoge lo planteado por las sub-Secciones A y B cuando han considerado que procede estudio de fondo al haber surgido el derecho al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En cuanto a la prescripción del derecho, la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de la tesis expuesta por la Subsección "A", que es acogida por el fallo de unificación citado, dijo que:

"Reclama la demandante la reliquidación de sus prestaciones sociales, con inclusión del porcentaje establecido como prima especial (30%), situación que obliga a la Sala a estudiar el fenómeno de la prescripción.

La ley le ha dado un tratamiento especial a las prestaciones sociales de término indefinido, dado su carácter de imprescriptible por ello, es viable jurídicamente que el interesado pueda elevar solicitud de reconocimiento de su derecho en cualquier tiempo; sin embargo y no obstante que el derecho es imprescriptible, sí lo son las actuaciones que emanen de los derechos prestacionales.

Para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra un determinado lapso durante el cual no se hayan ejercido dichas actuaciones. Dicho tiempo se cuenta desde que la obligación se haya hecho exigible.

En el asunto objeto de examen, no puede predicarse que la obligación se haya hecho exigible a la fecha de expedición de los Decretos que fijaron las escalas salariales para los empleados de la Fiscalía General de la Nación o, para el caso de las cesantías, a partir del momento en que se notificó el acto administrativo que las liquidó año a año, porque el mismo surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial en cada uno de ellos." (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Siendo así, hacemos énfasis en que el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante las sentencias que se relacionan a continuación, declaró nulos los artículos referentes a la prima especial del 30% contenida en los decretos que regularon el régimen salarial y prestacional que cobijaba al hoy demandante:

Decretos	Sentencia de nulidad del Consejo de Estado	Ejecutoria	Fecha de prescripción
53/1993 art. 6º	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008
108/1994 art. 7º	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008



49/1995 art. 7°	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008
108/96 art. 7°	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008
52/1997 art. 7°	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008
50/1998 art. 7°	13 de septiembre de 2007	26 de octubre de 2007 (edicto desfijado el 23 de octubre)	29 de octubre de 2010
38/1999 art. 7°	14 de febrero de 2002	12 de agosto de 2002 (edicto desfijado el 6 de agosto de 2002)	16 de agosto de 2005
2743/2000 art. 8°	15 de abril de 2004	15 de octubre de 2004 (edicto desfijado el 12 de octubre de 2004)	19 de octubre de 2007
2729/2001 art. 8°	13 de septiembre de 2007	26 de octubre de 2007 (edicto desfijado el 23 de octubre)	29 de octubre de 2010
685/2002 art. 7°	15 de julio de 2004 (3534-02)	22 de noviembre de 2004 (Edicto desfijado el 17 de noviembre de 2004)	23 de noviembre de 2007

En consecuencia, de lo anterior, cada uno de los derechos para el hoy demandante surgió a partir del día siguiente a la fecha de ejecutoria de cada una de dichas sentencias, ocurrida días después de ser proferidas.

Adicionalmente sobre este tema en sentencia reciente el Consejo de Estado SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, del 21 de Abril de 2016. Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014), ha reiterado el tema de la prescripción en los siguientes términos:

“(…) Sobre la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que la misma se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios.

Lo anterior porque: (i) Los servidores públicos hasta la declaratoria de nulidad de la norma precitada tenían la seguridad de que su derecho había sido bien liquidado y; (ii) porque fue con la decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales y no antes.

Así las cosas, el día 14 de febrero de 2002 se profirió la primera sentencia que declaró nula la expresión “sin carácter salarial” del artículo 70 del Decreto 038 de 1999, por lo tanto, es a partir de dicha fecha que se cuenta la prescripción, puesto que con la expedición de la misma surgió el derecho de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a la reliquidación de sus prestaciones sociales, con la inclusión de la prima especial de servicios.



Ante tal situación, a los mismos los cobija el término prescriptivo de tres años de que trata el artículo 102 del Decreto 1848 de 1963 para presentar la solicitud de reliquidación de sus prestaciones sociales.

(...)

En conclusión: la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter salarial a la prima especial de servicios, porque fue con tal decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales, con la inclusión de la referida prima.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En razón de lo anterior, y de los documentos allegados al expediente se observa que la parte demandante presentó su **reclamación laboral el 4 de diciembre de 2017**, solicitando entre otros el reconocimiento del 30% de sus asignaciones básicas mensuales que no fue tenido en cuenta como PRIMA ESPECIAL en la liquidación de sus prestaciones sociales desde 1994, frente a ello es importante indicar que a la fecha **ha operado el fenómeno de la prescripción**, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, los derechos prescribirán en tres años contados desde el momento en que la obligación se haga exigible, para el presente caso desde la ejecutoria ya sea contadas desde la primera sentencia de nulidad, o a gracia de discusión desde la sentencia que anulo cada uno de los decretos salariales anuales, frente a cualquiera de las dos opciones de análisis, se evidencia que a la fecha en la que la parte demandante presentó derecho de petición ante la Entidad demandada, sus derechos ya estaban prescritos, toda vez que ya habían transcurridos más de tres años desde la ejecutoria de las sentencias de nulidad.

A la par, es importante recalcar que la sentencia que el apoderado de la demandante cita – **Radicado 00087-00 del 29/04/2014** – a efectos de contar el término de prescripción para fundamentar que la solicitud está dentro del tiempo, no es aplicable al caso en especie, toda vez que esta providencia solo anula los decretos salariales anuales de la Rama Judicial y en nada se refiere a los decretos salariales anuales que regula el régimen de la Fiscalía General de la Nación, que son los que establecen la prima especial de servicios del 30%, por lo cual el termino prescriptivo, debe ser contabilizado como el mismo Consejo de Estado ya lo ha determinado, y como ha sido ratificado, pues como se anotó con anterioridad, en sentencia del 2016, que es proferida en fecha posterior a la citada por la parte demandante, el termino prescriptivo debe ser contado desde la fecha en que se profirió la primera sentencia que anula la expresión “sin carácter salarial” es decir desde el **11 de agosto del año 2005**, y no desde otro término, como así lo solicita la parte demandante.

Con todo, es claro que al versen prescritos los derechos de la parte demandante, también opera la caducidad de la acción para el particular, toda vez que la misma, en general, se contabiliza desde el acto administrativo que negó la reliquidación de las prestaciones sociales con inclusión de la prima especial del 30%, **siempre y cuando**, la solicitud haya sido radicada en tiempo procedente, es decir dentro de los tres años de prescripción, con lo que se analiza que para el Sub Lite ello no sucedió, por lo que no solo operó la prescripción, sino que también la caducidad.

Así mismo se debe indicar a este Despacho que a partir del año 2003, los salarios y prestaciones sociales se han liquidado en el caso concreto con base al 100% del salario, por lo cual carece absolutamente de objeto la petición, pues la Entidad demandada no puede reconocer un beneficio que ni la misma norma lo establece.



EN CUANDO A LA BONIFICACIÓN JUDICIAL - DECRETO 0382 DE 2013

• DE LOS REQUISITOS PARA APLICACIÓN DEL DECRETO 0382 DE 2013

Sea lo primero advertir que la aplicación del Decreto 0382 de 2013 tiene como requisitos que: i) el régimen salarial y prestacional de los funcionarios sea el dispuesto en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el Decreto 875 de 2012, es decir que se ciñan por la normatividad dispuesta luego de la expedición de la Constitución de 1991 y la creación de la Fiscalía General de la Nación, siendo claro que no se aplicará la bonificación judicial a quienes aún se encuentran con la escala salarial establecida con anterioridad; y ii) Que el funcionario permanezca en el servicio.

Siendo así, es viable aclarar que si bien la nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no estaba sujeta a ningún referente porcentual para la nivelación y ajuste de las asignaciones salariales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, lo cierto es que el Gobierno Nacional, al dictar en el año 1993 los decretos que desarrollaron dicha disposición, otorgó incrementos que superaron en muchos casos el 100% del salario que devengaban tales servidores en el año inmediatamente anterior.

De igual manera, debe anotarse que con la expedición de estos regímenes se eliminaron las dispersiones de ingreso salarial mensual preexistentes en estos organismos al amparo del anterior régimen; con lo que se acató plenamente la disposición contenida en la Ley 4ª de 1992 respecto del estudio de nivelación de las remuneraciones mensuales correspondientes a empleos de igual naturaleza y complejidad funcional.

• DE LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS Y LOS ACUERDOS QUE GENERARON LA BONIFICACIÓN JUDICIAL

Es necesario resaltar que el Decreto 382 de 2013, tuvo su origen en un acuerdo de voluntades, fruto de las negociaciones del Gobierno Nacional con las asociaciones sindicales de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, las cuales, fueron integral y ampliamente debatidas por las distintas partes, como lo demuestran las más de 23 actas de las reuniones de negociación celebradas para el efecto, dando lugar finalmente a la expedición del Decreto debatido.

En torno a la viabilidad de la negociación colectiva entre el Estado y las asociaciones sindicales de empleados públicos, resultan reveladores los siguientes apartes de la Sentencia C-1234 de 2005, M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra, veamos:

"De conformidad con lo expuesto, a modo de resumen se tiene: (...) (iv) los empleados públicos si bien no gozan de los plenos derechos de asociación y convención colectiva, como ocurre con los trabajadores oficiales, la Constitución y los Convenios sí les permiten participar en la determinación de sus condiciones de empleo, siempre y cuando se entienda que en última instancia, la decisión final corresponde al Congreso de la República y al Presidente, en el plano nacional, y a las asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes, en el plano territorial; (v) que los objetivos de la negociación colectiva se centran en la concertación voluntaria y libre de las condiciones de trabajo, en la necesidad del diálogo encaminado a afianzar el clima de tranquilidad social, en la participación de todos en las decisiones que los afectan, en la defensa de los intereses comunes, en la garantía de ser oídos y atendidos los representantes de las partes; (vi) que el concepto de empleados públicos excluidos del derecho de sindicalizarse es restringido." (Negrilla fuera del texto).

Con lo anterior es preciso concertar dos reflexiones, así: i) La negociación colectiva, ya sea en el plano privado o el público, tiene como objetivo único el de acordar mejoras en las condiciones de



empleo de los trabajadores, por lo tanto los únicos límites a dicha negociación resultan ser los mínimos o máximos legales establecidos, como horas máximo de trabajo o el salario mínimo legal mensual vigente, lo que implica que de dicho límite en adelante se podrá pactar por las partes en conflicto lo que consideren prudente y de la forma en que así lo convengan, pues la negociación colectiva tiene como principio fundante la libertad de que cada parte exprese su voluntad y finalmente llegar a un acuerdo que satisfaga las dos partes; y ii) igualmente, en el ámbito exclusivo del sector público, si bien se reconoce el derecho a los empleados públicos de negociar colectivamente, esto no es óbice para que los mismos puedan afectar el funcionamiento de una entidad pública y perturbar el interés general, pues finalmente quien tiene la facultad de adoptar la decisión que se concertó es el legislador o el creador de la norma, atendiendo criterios de sostenibilidad fiscal.

En este sentido, se considera importante acudir a los criterios expuestos por la OIT en el documento *“La negociación colectiva en la administración pública, un camino a seguir”*, Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª, reunión, 2013, en el cual consideró el organismo internacional que:

*“(…) 228. La legitimidad de la negociación colectiva queda reforzada además en la medida en que aquellos que deben soportar las consecuencias negativas de ciertas cláusulas de los acuerdos colectivos las han aceptado (a través de sus representantes) en el marco de un proceso de concesiones recíprocas entre las partes. Al mismo tiempo, los funcionarios públicos ocupan una posición especial y única en la elaboración del presupuesto dado la parte importante de las finanzas públicas que se les destina. Además, afrontan desafíos inusuales en la formación de coaliciones políticas debiendo protegerse de las presiones que resultan de imperativos económicos reales o supuestos. Estos factores refuerzan la opinión según la cual los funcionarios públicos deben tener acceso a mecanismos de negociación colectiva en base a su estatuto principal de empleados y a su estatuto de ciudadano o votante.
(…)”*

- El gasto público — incluidas las remuneraciones de los funcionarios — requiere la aprobación previa de las secciones correspondientes del presupuesto del Estado (y de los Estados federales) por la asamblea legislativa; los presupuestos de los entes territoriales también son aprobados por órganos públicos. Por otra parte, el gasto público es controlado por órganos especiales de supervisión del Estado, que en caso de infracción pueden promover procedimientos sancionatorios. En este sentido, **la negociación colectiva en la administración pública está condicionada por diferentes motivos por los procesos presupuestarios y su lógica. (...)**
- Debido al impacto de las remuneraciones de los empleados públicos en el nivel de la deuda pública (por ejemplo, en 2011, en los países de la Unión Europea, las remuneraciones del sector público equivalían al 22,1 por ciento del gasto público total), **durante el proceso de negociación de las remuneraciones de los funcionarios públicos, las autoridades exponen los lineamientos de la política económica del Gobierno y los retos macroeconómicos, en vista de que los ingresos del Estado no dependen principalmente de los beneficios económicos y de las ganancias — como en el caso de las empresas — sino de los impuestos, y de que las autoridades deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos.”** (Negrilla fuera del texto)

Comprendida la naturaleza de la negociación colectiva y sus límites, debe ser claro que en el presente caso la bonificación judicial establecida en el Decreto 382 de 2013, norma que se solicita inaplicar, responde a un proceso de negociación colectiva adelantado entre el Gobierno Nacional, como “empleador” o “regulador del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos”, y los



representantes de las agremiaciones sindicales de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial, quienes durante el proceso de negociación colectiva y en el acuerdo final estuvieron plenamente de acuerdo con que la naturaleza de la bonificación judicial como factor salarial únicamente aplicara para la “base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud”, y por lo tanto no es plausible que luego de llegar a la concertación final y del transcurso de algunos años de su aplicación se desconozcan los acuerdos logrados y se pretenda modificar por otras vías administrativas o judiciales un acuerdo que cuenta con plena validez legal.

Es tanto así que la voluntad de los propios funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación designados para participar en la referida negociación, se plasmó en el Acta de Acuerdo del 6 de Noviembre de 2012, continuada mediante el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, determinando que la distribución realizada el Decreto 382 de 2013 garantizó los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de sus respectivos servidores, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos.

Pues se observa que a lo largo de las reuniones de la Mesa Técnica Paritaria instituida para dar cumplimiento al Acuerdo del 6 de noviembre de 2012, se consideraron dos alternativas a efectos de aplicar la nivelación salarial, así:

“1. Una primera propuesta presentada, parte de la estimación los valores de ingreso adicional anual para cada denominación de empleos de Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, de conformidad con los parámetros generales inicialmente previstos y tal valor se asigna así: (...); y ii) a los empleados de Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación se aplica a la asignación básica. Esta alternativa plantea la afectación de los recursos globales con el costo derivado de prestaciones y demás gastos asociados a la nómina.

2. Una segunda propuesta surge como alternativa a la inicial, en la que se estiman los valores de ingreso adicional anual por empleo y el valor total se agrega a título complemento a todos los servidores de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; esto es, funcionarios y empleados. Tal beneficio o complemento que aumenta el ingreso total debe ser de pago mensualizado, considerarse como ingreso mensual del servidor para efectos tributarios y tener efecto salarial para la cotización en salud y pensiones, a semejanza del beneficio otorgado a los Magistrados de Tribunal en relación con la bonificación de compensación.”¹⁵ (Negrilla fuera del texto)

Opciones que finalmente luego de la correspondiente concertación de la Mesa Técnica paritaria se estableció en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, lo siguiente:

“Esta revisión definición de valores de ingresos adicional por año, corresponde a los criterios de equidad, gradualidad, proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores, la jerarquía y complejidad funcional de los empleos.

Igualmente, se preserva que el incremento del ingreso anual de los funcionarios y empleados se determinará en un monto de reconocimiento adicionado anualmente progresivo durante seis (6) años, a título de complemento (o denominación que determinen las autoridades competentes) el cual tendrá un reconocimiento de carácter mensual y el cual tendrá carácter salarial sólo para efectos de contribución de pensiones y salud, tal como se viene

¹⁵ Mesa Técnica Paritaria para cumplimiento del Acuerdo suscrito el día 6 de noviembre de 2012, Acta No 22 de 2012, 20 de diciembre de 2012.



aplicando a la prima especial de servicios para Magistrados de las Altas Cortes y a la bonificación por compensación para Magistrados de Tribunal.” (Negrilla fuera del texto).

Entonces, es claro que: i) la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0382 de 2013 es producto de un **Acuerdo** logrado mediante negociación colectiva que desarrolla los Convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional que reconoce la posibilidad de que los servidores públicos intervengan en la definición de sus “condiciones de empleo”, sin que se alteren los mínimos legales, pues en este caso lo que ocurrió fue la concesión de una retribución adicional que antes no existía; y ii) que dicha bonificación adicional a su vez se creó sobre la base de unos recursos específicos que destino el Gobierno Nacional para cubrir los efectos de dicha concertación, atendiendo el mandato constitucional de sostenibilidad fiscal.

Por lo que se concluye que, en conjunto, las autoridades y los propios representantes sindicales negociaron, concertaron y aprobaron la fórmula salarial finalmente plasmada en el Decreto 382 de 2013, así como el establecimiento de que la bonificación judicial solo constituiría factor salarial para la “base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud”, asegurando con ello la concertación de lo pretendido por ambas partes del conflicto laboral.

Ahora bien, si la parte demandante considera que los negociadores designados por la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación no cumplieron a cabalidad con sus compromisos, no es precisamente la acción de simple nulidad (art. 137 Ley 1437/11) o de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 Ley 1437/11) el escenario propicio o adecuado para descalificarlos, ni tampoco para pretender desconocer los acuerdos finalmente alcanzados, sino por el contrario se debió demandar la legalidad y constitucionalidad del Decreto No. 382 de 2013 mediante una Acción de Inconstitucionalidad.

• **DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL CREADA PARA LOS FUNCIONARIOS DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION**

En primer lugar se recuerda que la creación de la bonificación judicial dispuesta en el Decreto 0382 de 2013, se realizó con fundamento en lo dispuesto por la Ley 4ª de 1992, pues responde al desarrollo de las atribuciones que el Orden Jurídico le confiere al Legislativo y consecuentemente al Ejecutivo en relación con el tema del Régimen Salarial y Prestacional de los servidores públicos, bajo la determinación de los alcances protectivos de los derechos reconocidos Constitucional y Legalmente.

En segundo lugar, el monto de la bonificación se pagará mensualmente y de acuerdo con los valores expresamente establecidos en la tabla que para tal efecto se especifica en la norma.

Es de anotar que en lo que se refiere al monto de la bonificación y a la periodicidad de su pago, la norma establece claramente las condiciones relativas a tales supuestos, señalando la suma que debe reconocerse y el momento de sufragarse, sin que en ello se presente controversia alguna en tanto que sus beneficiarios incontrovertiblemente deben estar en pleno ejercicio del cargo.

En tercer lugar, el derecho a la bonificación solo se puede ejercitar por los servidores ya mencionados que permanezcan en el servicio, sin excepción alguna en tal sentido.

Y, en cuarto lugar, para efectos laborales la Bonificación Judicial únicamente constituirá factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.



Es así como, la bonificación judicial con la restricción en cuanto su reconocimiento como carácter salarial, busca dentro de los límites constitucionales que esté rubro cuente con unos efectos determinados que se encuadran dentro de la libertad de configuración de que gozan las autoridades legislativas y excepcionalmente las autoridades administrativas, cuando están revestidas de facultades especiales; siendo así, el creador de la norma, en este caso el Gobierno Nacional calificó a la bonificación judicial como factor salarial que tiene efectos, dice la norma, solo en la base de cotización de los sistemas generales de pensiones y de seguridad social en salud, y no en otras áreas.

Es así, que las disposiciones contenidas en el Decreto 0382 de 2013, son producto de la facultad legal otorgada al Gobierno Nacional para la fijación del Régimen Salarial y Prestacional entre otros de la Fiscalía General de la Nación, razón por la cual dicha disposición goza de plena validez y eficacia jurídica y se encuentra amparada por el principio de legalidad, por lo que no es viable darle otro alcance o interpretación.

Complementariamente es preciso concluir que la Fiscalía General de la Nación, solo está actuando en cumplimiento de un deber legal, acatando textualmente lo que dice la norma en cuanto a que **"Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10° de la Ley 4° de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos"**.

En este orden, teniendo en cuenta todos los argumentos esbozados en esta contestación, esta Entidad considera que las pretensiones planteadas por la parte demandante están llamadas a fracasar.

EXCEPCIONES

1. CARENCIA DE OBJETO

Respecto de la Prima Especial de Servicios del 30% - periodos 1993 a 2003

Frente al periodo de tiempo de 1993 al 2003 se resalta que, para los periodos cancelados con anterioridad del año 2003, es de tenerse en cuenta que si bien el demandante era beneficiario, a la fecha las acciones y derechos relacionados con la prima especial de servicios del 30% se encuentran prescritos y caducados por el paso del tiempo, pues como bien el Consejo de Estado ha determinado, dichos términos deben ser contabilizados desde las sentencias que declararon la nulidad de los decretos salariales anuales, y estas providencias fueron dictadas dentro del periodo de tiempo del 2002 al 2007, es decir que a la fecha no existe derecho que reclamar, ni acción que ejercer.

Respecto de la Prima Especial de Servicios del 30% - periodos 2003 y siguientes.

En este punto es de aclarar que a partir del año 2003 se eliminó de los Decretos salariales anuales (Decreto 1035 del 21 de mayo de 2013, Decreto 19 del 9 de enero de 2014, derogado por el Decreto 205 de 2014, Decreto 1087 del 26 de mayo de 2015, Decreto 219 del 12 de febrero de 2016, Decreto 989 del 9 de junio de 2017, Decreto 343 del 19 de febrero de 2018), la consideración de que el 30% del salario básico mensual sería considerado como prima especial de servicios sin factor salarial, de donde se desprende que la Entidad no adeuda ningún emolumento correspondiente a estas vigencias, pues para los años a los cuales hace referencia la parte demandante, los salarios y prestaciones sociales se liquidaron con base en el 100% del salario de conformidad con la



normatividad vigente, y de esta manera se procedió a su correspondiente pago, por lo que no es posible concluir que la Entidad deba re liquidar o pagar diferencias sobre sumas inexistentes.

Por ello, el eje central de estos periodos posteriores al año 2003 no es otro que la carencia de objeto para pedir, pues la parte demandante no es destinataria de una prima que la ley no concede, y que mí representada no puede reconocer, ni interpretar o modificar los decretos salariales anuales, pues se estaría extralimitando en el ejercicio de sus funciones, reconociendo algo que la ley no otorga, por lo que la Fiscalía General de la Nación ha pagado los salarios y prestaciones sociales con base en el 100% del salario, razón por la cual carece absolutamente de objeto la petición incoada.

Así mismo es del caso mencionar, que por disposición Constitucional – Art. 249 –, la Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal, por lo que anualmente el Gobierno Nacional expide los decretos salariales aplicables tanto para los funcionarios de la Rama Judicial como para los vinculados a la Fiscalía, y por lo tanto dichos decretos por mandato expreso de la ley no son extensibles ni aplicables a otros funcionarios ni instituciones que no se contemplen en dicha normatividad, por lo que por sustracción de materia, aplicar un régimen y decreto diferente al fijado para la Fiscalía General de la Nación, se torna totalmente improcedente.

Por otro lado, se debe resaltar que en los decretos salariales anuales se establece que: *“Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”*, enunciado que no faculta a la Fiscalía General de la Nación para actuar de manera diferente y/o reconocer lo que en ellos no se estipula.

En suma, el desconocer las previsiones contenidas en estos Decretos salariales, implicarían consecuencias fiscales y disciplinarias para el funcionario que así lo autorice, por extralimitación en sus funciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º de la Constitución Nacional que determina:

“Artículo 60. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

Bajo esta consideración, de acceder a lo pretendido por la parte demandante, se desconocería de forma abierta e ilegal la presunción de legalidad que se predica de los Decretos salariales anuales expedidos por el Gobierno Nacional que fijaron el régimen salarial y prestacional para los servidores de la Fiscalía General de la Nación para los años 2003 y en adelante; y a la par, se estaría realizando un reconocimiento al cual no tiene derecho alguno la demandante, pues se repite, a partir del año 2003, los decretos salariales no contemplaban dicho rubro, siendo claro que desde dicha fecha se le cancela a la parte demandante todos los rubros salariales y prestacionales conforme al régimen salarial y prestacional aplicable, en específico, se cancelan todas las prestaciones sociales y demás emolumentos sobre el 100% de su asignación básica mensual, sin que exista objeto en la demanda deprecada.

Prima especial contemplada en el Art. 15 de la Ley 4ª de 1992.

Frente a este rubro es importante mencionar que la norma solo beneficia específicamente a *“Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la*



República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil, (...) los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública”, mas no a los funcionarios de toda la Fiscalía General de la Nación.

Así las cosas, es lógico concluir que el demandante no puede pretender el reconocimiento de un emolumento laboral del cual no tiene derecho ni siquiera en la ley primigenia, y consecuentemente en los derechos anuales que regula su régimen salarial y prestacional; más aún cuando de acuerdo con la Constitución Nacional y la Ley 4ª de 1992, corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, en específico de los funcionarios de la Entidad demandada, por lo que para la Fiscalía General de la Nación no le es dable modificar la normatividad vigente y aplicable al demandante, con el objetivo de reconocer un rubro del cual el demandante no es beneficiario, pasando por encima del orden legal y constitucional.

En conclusión, dicha pretensión carece de objeto para ser reclamada en ningún modo legal.

2. CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL.

Es pertinente en primer momento dilucidar que si bien un pago laboral que percibe un trabajador puede categorizarse como salario, no necesariamente dicho emolumento deba estar inmerso en la base de liquidación de las prestaciones sociales u otras retribuciones laborales, es por ello que para estudiar dicha dicotomía, es necesario analizar el alcance del concepto de “salario” en nuestro ordenamiento jurídico, para luego estudiar las diferentes disposiciones jurisprudenciales respecto del reconocimiento de una rubro laboral como base de liquidación de otros montos.

En el ámbito internacional, la Organización Internacional del Trabajo – OIT a través del Convenio 095 de 1949 sobre la protección del salario, ha establecido diferentes mecanismos a efectos de asegurar el pago efectivo de una remuneración indistintamente de su denominación, así como de proteger el salario ante eventuales descuentos o embargos que afecten arbitrariamente la retribución del trabajador, no obstante es de tenerse en cuenta que la definición de “salario” que se encuentra al interior de dicho convenio, es adoptada únicamente para determinar el alcance de las disposiciones de ese mismo convenio, por lo cual no es dable otorgarle un alcance mayor.

Así lo ha acogido la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en sentencia del 15 de marzo del 2017, identificada con radicación No. 48001¹⁶, en la cual indica:

“Es pertinente precisar por la Sala que el sentido amplio del vocablo “salario” contenido en el artículo 1º del Convenio 95 únicamente aplica dentro del alcance del mismo convenio, es decir para asegurar la protección del pago efectivo de la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, ya sea escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar, o por servicios que haya prestado o deba prestar, más no tiene aplicación cuando se trata de definir el carácter salarial para efectos de liquidar prestaciones, pues clara y expresamente la definición convencional internacional limita su ámbito material de aplicación “a los efectos del presente Convenio”, esto es para proteger su pago efectivo, lo cual significa que no son contrarios al convenio los artículos 127 y 128

¹⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Laboral. SL3711-2017 Radicación n.º 48001, Magistrado ponente: Jorge Mauricio Burgos Ruiz, Acta 09, Bogotá, D. C., quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017).



del CST que definen cuáles devengados tienen o no naturaleza salarial, pues la intención de estos preceptos es definir los factores salariales a tener en cuenta para liquidar una prestación o un beneficio determinado, como también sirven para garantizar el salario mínimo.”

En otras palabras, en los términos del Convenio 95 de la OIT, fundamento constitucional del artículo 65 del CST, el concepto amplio del término “salario” en él contenido no se ve afectado de forma inmediata por la naturaleza salarial o no que le sea otorgada por el derecho de origen interno a un pago realizado por el empleador al trabajador, si la remuneración o ganancia debida, cualquiera que sea su denominación, gocen de la protección del convenio proporcionada por las disposiciones de los artículos 3 al 15 del instrumento; por la misma razón, determina la Sala, la definición del tan mentado artículo 1º tampoco puede ir más allá de su alcance.”

Ahora bien, en el plano nacional, la definición de “salario” se ve inmersa en los Arts. 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, de los cuales la Corte Constitucional en sentencia C-521 de 1995¹⁷ realizó un amplio estudio de su constitucionalidad, concluyendo que:

“Teniendo en cuenta las reformas hechas por la Ley 50 de 1990 a los arts. 127, 128, 129, 130 y 132 del C.S.T., la regla general es que constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 12 de febrero de 1993 (radicación 5481. Acta número 7, Sección Segunda M.P. Hugo Suescún Pujols), al referirse a la interpretación de los arts. 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, en vigencia de la ley 50 de 1990, expuso lo siguiente:

“Estas normas, en lo esencial siguen diciendo lo mismo bajo la nueva redacción de los artículos 14 y 15 de ley 50 de 1990, puesto que dichos preceptos no disponen, como pareciera darlo a entender una lectura superficial de sus textos, que un pago que realmente remunera el servicio, y por lo tanto constituye salario ya no lo es en virtud de la disposición unilateral del empleador o por convenio individual o colectivo con sus trabajadores. En efecto ni siquiera al legislador le está permitido contrariar la naturaleza de las cosas, y por lo mismo no podría disponer que un pago que retribuye a la actividad del trabajador ya no sea salario. Lo que verdaderamente quiere decir la última parte del artículo 15 de la ley 50 de 1990, aunque debe reconocerse que su redacción no es la más afortunada, es que a partir de su

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, C-521 - 1995 - Expediente NO. D-902 - Demanda de Inconstitucionalidad contra un segmento de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990 - Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C., Diez y seis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco de 1995.



vigencia pagos que son "salario" pueden no obstante excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales (prestaciones sociales, indemnizaciones, etc)".

"Este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aún cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que una determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter. El Legislador puede entonces también -y es estrictamente lo que ha hecho- autorizar a las partes celebrantes un contrato individual de trabajo, o de una convención colectiva de trabajo o de un pacto colectivo, para disponer expresamente que determinado beneficio o auxilio extralegal, a pesar de su carácter retributivo del trabajo, no tenga incidencia en la liquidación y pago de otras prestaciones o indemnizaciones. Lo que no puede lógicamente hacerse, ni por quienes celebran un convenio individual o colectivo de trabajo, es disponer que aquello que por esencia es salario, deje de serlo".

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. Esto último es particularmente admisible, dado que la existencia del contrato y de los acuerdos y convenios de trabajo como reguladores de las relaciones de trabajo es reconocida por la propia Constitución (art. 53), en cuanto no menoscaben la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores."

Con el análisis de las anteriores providencias se destaca claramente que si bien un pago laboral puede incluirse dentro de la definición de "salario" que trae tanto la disposición internacional como la norma nacional, ello no implica que a dichos valores se les deba otorgar un reconocimiento automático de ser base de liquidación de prestaciones sociales y demás emolumentos laborales que percibe un empleado, puesto que dentro de la norma y jurisprudencia se prevé la facultad de que el legislador pueda determinar que pago se incluye y cual no dentro de las bases de liquidación de otros factores.

Es así como a efectos de consolidar la anterior premisa, se debe de tener en cuenta que, en el ámbito judicial se cuenta al menos con 4 sentencias de constitucionalidad emitidas por la Corte Constitucional (i) CORTE CONSTITUCIONAL, C-521-1995 - Expediente NO. D-902 - Demanda de Inconstitucionalidad contra un segmento de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990. Magistrado Ponente: DR. Antonio Barrera Carbonell - Bogotá, D.C., Diez y seis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco; (ii) CORTE CONSTITUCIONAL, C-279-1996 - Expediente: D-



002, acumulados D-204 y D-817. Conjuez Ponente: Dr. Hugo Palacios Mejía - Bogotá D.C., del veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996); (iii) CORTE CONSTITUCIONAL, C-681/2003 - expediente D-4170. Conjuez Ponente: Dra. Ligia Galvis Ortiz - Bogotá D. C., seis (6) de agosto de dos mil tres (2003); (iv) CORTE CONSTITUCIONAL, C-244-13 - expediente D-8121. Conjuez Sustanciador: Diego E. López Medina - Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil trece (2013), en las que se ratifica que el legislador o quien haga sus veces, cuenta con la discrecionalidad de determinar qué factores salariales deben ser tenidos en cuenta como bases para la liquidación de prestaciones sociales o demás conceptos laborales.

Así mismo se identifican 5 sentencias emanadas por el Consejo de Estado (i) CONSEJO DE ESTADO - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00043-00(0867-06). Consejero ponente: JAIME MORENO GARCIA - Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008); (ii) CONSEJO DE ESTADO - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Radicación No. 11001-03-25-000-2006-00047-00(0984-06). Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez De Páez - Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil once (2011); (iii) CONSEJO DE ESTADO - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda Sala De Conjueces - Sentencia De Unificación - Radicación número: 25000-23-25-000-2010-00246-02(0845-15). Consejero Ponente: Jorge Iván Acuña Arrieta - Conjuez - Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016); (iv) CONSEJO DE ESTADO - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B - Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00187-01(3458-14). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez - Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017); y CONSEJO DE ESTADO - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B - Radicación número: 50001-23-31-000-2012-00260-01(3568-15). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez - Bogotá D. C., dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017), en las que se adoptan las disposiciones establecidas por la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, así como otras sentencias del Consejo de Estado, en las que se estudia que el legislador o el Gobierno Nacional tiene la facultad de restringir los efectos salariales de un emolumento laboral, sin que ello signifique una extralimitación del Gobierno Nacional o una afectación a disposiciones constitucionales o convenciones internacionales; contrario sensu, la Corte Constitucional adoptando una decisión de la Corte Suprema de Justicia, considera que no existe disposición constitucional alguna que imponga la obligación al legislador de que cuando crea una retribución laboral, la misma deba ser incluida como base de liquidación para otras prestaciones sociales u pagos salariales.

En consecuencia se determina claramente que si bien en el presente caso se puede llegar a establecer que la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0382 de 2013 se encuadra dentro de la definición internacional y nacional de "salario", esto no es óbice para que automáticamente se deduzca que dicho rubro constituya base para la liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales que devengue un trabajador, pues el legislador y el Gobierno Nacional, conforme a las potestades otorgadas en la Ley 4ª de 1992, puede a su libre discrecionalidad establecer si un rubro será parte o no de la base de liquidación de las prestaciones sociales o de los demás rubros salariales que devenga un empleado de la Fiscalía General de la Nación, como en efecto sucede con el Decreto 0382 de 2013, sin que ello constituya una afectación a los derechos laborales de los funcionarios o estando en contravía de la Constitución.

Siendo además claro que la misma normatividad que define el concepto de salario en Colombia, de recordar el Código Sustantivo del Trabajo, también permite que por acuerdo entre las partes,



o como lo analiza la Corte Constitucional, que su simple naturaleza y por disposición legal, se establezca que un rubro no posea carácter salarial, sin que esa restricción sea ilegal, inconstitucional o ilegítima de algún modo.

Concluyendo en el específico, la disposición indicada en el Decreto 0382 de 2013 artículo 1° que determina que la bonificación judicial *“constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”*, es totalmente legítima, legal y constitucional, en atención a que es de la discrecionalidad del legislador o del Gobierno Nacional definir qué rubro constituye factor salarial con implicaciones como base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad que es avalada con el estudio de constitucionalidad realizado directamente por el alto tribunal constitucional Colombiano, la Corte Constitucional, que a su vez en varias ocasiones ha sido retomado por el Consejo de Estado, y por lo tanto no se puede predicar la inconstitucionalidad de dicha expresión; siendo así no es posible asegurar que los actos administrativos emitidos por esta Entidad, en los que se niega la solicitud de otorgar naturaleza salarial distinta a la contemplada en la normatividad, a efectos de que la bonificación judicial haga parte de la base de liquidación para computo de prestaciones sociales, sean nulos, toda vez que dichos actos se ciñen estrictamente a lo contemplado en el Decreto 0382 de 2013, el cual como se analizó en este acápite es plenamente constitucional y legal.

Por último, se refiere que como se evidencia en las sentencias citadas, la restricción del carácter salarial de la bonificación judicial no expone de ningún modo una desmejora en los derechos del trabajo, puesto que la misma fue concebida desde su creación solo con efectos salariales para los aportes en seguridad social en salud y pensión, sin que con esto se hubieren desarrollados derechos adquiridos respecto de otros emolumentos.

3. APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013

En la actual Constitución Política de Colombia en el Art. 334, modificado por el Art. 1 del Acto Legislativo 3 de 2011, se contempla el mandato constitucional de la Sostenibilidad Fiscal, y advierte que el mismo debe ser atendido por todas las ramas y órganos del poder público.

Para un mejor análisis de este mandato es procedente revisar la sentencia de importancia jurídica proferida por el Consejo de Estado el pasado 25 de noviembre de 2014, con Magistrado Ponente el Dr. Enrique Gil Botero¹⁸, mediante la cual se observa el alcance que debe otorgársele, así:

“Y pese a que ni la Constitución ni la ley establecen una noción clara y concreta de sostenibilidad fiscal –incluso la literatura económica ofrece una variedad amplia de conceptos–, es claro que, por lo menos, alude al equilibrio que debe existir entre la disponibilidad de recursos para atender las necesidades públicas y los gastos que se pueden atender con ellos, para no incurrir en déficits que produzcan crisis fiscales que no atienden la prioridad de gasto con los recursos escasos. Por esto, elevar a rango constitucional la sostenibilidad fiscal, en el contexto indicado, ayuda a construir políticas públicas serias y maduras que atiendan la necesidad de prevenir esas crisis.

(...)

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ), Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá, D.C., noviembre veinticinco (25) de dos mil catorce (2014).



En esta medida, la sostenibilidad fiscal “orienta” -como lo expresa el art. 334 de la Constitución Política- las actuaciones de todas las ramas y órganos del Estado, de manera que inspira una especie de línea conductora de gestión de los recursos públicos, y de los proyectos asociados a su inversión, sometiendo al sentido que infunde la adopción de decisiones económicas.” (Negrilla fuera del texto)

Aclarado el alcance del mandato de la sostenibilidad fiscal, es preciso observar que dentro del Acta de Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 suscrita entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, la cual es base para la creación de la Bonificación Judicial, se determinó que:

“ACUERDAN:
(...)

2.- Para los efectos a que se refiere el numeral anterior, el Gobierno Nacional **dispondrá de la suma de UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte**, cifra que se **distribuirá en los presupuestos anuales, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018.**

A partir del año 2014, se dispondrá de una suma de DOSCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.000) anuales, de los cuales, CIENTO VEINTE MIL MILLONES (\$120.000.000.000), **serán aportados por el Gobierno Nacional y los restantes OCHENTA MIL MILLONES (\$80.000.000.000) de los presupuestos de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.” (Negrilla fuera del texto)**

Conforme la transcripción se observa que el Gobierno Nacional adoptó una decisión que tiene influencia directa en el presupuesto nacional, disponiendo de una suma fija de recursos a efectos de cubrir lo acordado en la negociación colectiva, es por ello que al otorgársele carácter salarial pleno a la bonificación judicial con incidencia en la base de liquidación de prestaciones sociales y demás pagos laborales, además que va en contravía de una decisión discrecional del Gobierno Nacional plenamente constitucional, también se está afectando directamente el mandato de sostenibilidad fiscal, en razón a que el Gobierno Nacional eventualmente deberá disponer de recursos públicos no previstos para solventar unos gastos que, como emisor de la normatividad, en ningún momento concibió, puesto que precisamente se limitó el carácter salarial de la bonificación judicial conforme los recursos disponibles, por lo tanto, con esta ampliación del carácter salarial claramente se rompería el equilibrio entre recursos disponibles y gastos de la Nación, produciendo una crisis fiscal.

En igual sentido, la Ley 4ª de 1992, en el artículo 2º, literales **h** e **i**, establece: “Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios: (...) **h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad. (...)**”, con lo que se puede evidenciar que se le impone directamente al Gobierno Nacional la obligación de tener en cuenta las limitaciones presupuestales para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores.

Con esto, 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 4ª de 1992.

En suma, es claro que no es posible otorgarle un alcance superior al Decreto 0382 de 2013 del que fue dispuesto por el Gobierno Nacional, pues ello provocaría que se ordenara la disposición de recursos públicos adicionales para sufragar necesidades no proyectadas con anterioridad,



desbordando el presupuesto destinado para solventar este emolumento adicional, lo que fracturaría el mandato de la sostenibilidad fiscal.

4. LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR

En este punto es válido recordar que de acuerdo con la normativa nacional es el legislador y/o Gobierno Nacional, según sea el caso, quien está facultado para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, siendo así, tanto la creación, como la modificación o eliminación de cualquier emolumento laboral debe estar dispuesto en normas, ya sea denominadas Leyes o Decretos, en las cuales se discrimina de forma particular para cada factor salarial o prestacional: i) el periodo de liquidación, ii) el modo de liquidación, iii) el momento en que debe realizarse su pago, y iv) la base de liquidación de cada rubro.

En la actualidad se observa que dentro de dicha normatividad particular no se evidencia que se incluya la bonificación judicial establecida en el Decreto 0382 de 2013 como base de liquidación de las prestaciones sociales o emolumentos laborales que reciben los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, por lo que de ampliarse el carácter salarial de la bonificación judicial a la liquidación de todas las prestaciones sociales, como lo pretende la parte actora, no solo se estaría afectando directamente el Decreto 0382 de 2013, sino que también se modifica la norma particular que regula cada factor laboral, sin que en su contra se haya dictado norma posterior que la derogue o sentencia que declare su inconstitucionalidad o ilegalidad.

De modo que, en el hipotético caso en el que se ordene la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial haciendo base de liquidación para prestaciones sociales y emolumentos salariales devengados por los funcionarios, no solo reflejaría una intervención directa en la facultad discrecional del legislador y del Gobierno Nacional al inaplicar lo dispuesto en el Decreto 0382 de 2013, sino que además se afectaría las normas particulares que regulan los diferentes factores percibidos por los servidores públicos, que igualmente son constitucional y legalmente válidas.

5. CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL

La Fiscalía General de la Nación ha adelantado todas sus actuaciones en cumplimiento de un deber legal, pues como bien lo ha establecido la Constitución Política de Colombia las autoridades administrativas deben cumplir a cabalidad la ley; en el mismo sentido lo ha establecido la Ley 1437 de 2011 – CPACA – en su artículo 10, así:

“ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. (...)” (Negrilla fuera del texto)

En complemento, el Consejo de Estado ha determinado que la proposición de “cumplimiento de un deber legal”, comprende:

“Como se sabe, el estricto cumplimiento de un deber legal es una permisión con la que se declara ajustada al derecho la realización de ciertas conductas típicas llevadas a cabo por un agente en cumplimiento de lo dispuesto por el mismo ordenamiento jurídico.” (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Teniendo claras las obligaciones que se le imponen a la Entidad y lo que contiene la precisión de “cumplimiento de un deber legal”, se debe tener claro que la Fiscalía General de la Nación



siempre ha actuado en cumplimiento de su deber legal, puesto que la decisiones que ha adoptado corresponde única y exclusivamente a lo que las normas establecen en todos los casos, en las que se fundamentan la negativa a las peticiones tanto a reconocer prima especial de servicio del 30% - Decretos anuales salariales -, como para el pago de bonificación judicial – Decreto 0382 de 2013, e incluso el reconocimiento de la prima especial – Art. 15 de la Ley 4ª de 1992.

Pues es claro que cada norma establece los requisitos y formas de pago de cada rubro que solicita la parte demandante, por lo cual no es posible que la Entidad demandada le dé un alcance diferente a la normatividad que le es aplicable.

Siendo así es procedente que las pretensiones de la demandante sean negadas en atención a que la Entidad demandada profirió los actos demandados en cumplimiento de un deber que la impone la ley.

En particular de la Bonificación Judicial – Decreto 0382 de 2013

Siendo así, el claro que la Entidad debe dar cumplimiento a cabalidad a la ley y normas que lo regulen, para este caso en específico es de anotar que la Fiscalía General de la Nación actuó en cumplimiento de ese deber que se le impone, puesto que la promulgación del Decreto 0382 de 2013 obedeció única y exclusivamente a la facultad que le otorgó la Constitución Política al Congreso de *“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”*¹⁹, en virtud de lo cual el Congreso de la República procedió a dictar la Ley 4ª de 1992 mediante la cual se le otorga se determinaron las diferentes normas, principios, criterios y objetivos a los que se debe ceñir el Gobierno Nacional a la hora de regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, en este caso los de la Fiscalía General de la Nación.

Para el particular, luego de una serie de negociaciones entre el Gobierno Nacional y los representantes de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, se llegó al acuerdo final de que el Gobierno Nacional, en virtud de sus facultades y en cumplimiento de los criterios establecidos en la Ley 4ª de 1992, crearía una bonificación judicial con un carácter salarial restringido que solo tendría repercusiones en la liquidación de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Pensiones, situación que se concretó con la promulgación del Decreto 0382 de 2013 que regula la materia, y en lo sucesivo, con las actualizaciones año tras año de los valores por parte del Gobierno Nacional en cumplimiento de la Ley 4ª de 1992.

Por lo tanto, al ser el Decreto 0382 de 2013 una norma claramente constitucional, legal y legítima, no solo en cuanto a la forma en la que se promulgó, pues obedece a las facultades que desde la misma Constitución se le otorgó al Gobierno Nacional, reguladas por los criterios señalados por el Congreso de la República; sino que también al mismo tiempo es producto de la facultad discrecional del legislador, en este caso del Gobierno Nacional, de limitar o restringir el carácter salarial de una retribución reconocida a un servidor.

En conclusión, la Fiscalía General de la Nación, está en la obligación constitucional y legal de dar cumplimiento estricto a las normas que se han promulgado, como las que regulan la bonificación judicial reconocida a los funcionarios de esta Entidad, siendo claro que es una norma que goza de plena validez jurídica y presunción de legalidad, tanto por la forma como por el contenido de

¹⁹ Constitución Política de Colombia, Art. 150, numeral 19, literales e) y f).



esta, sin que sobre ella pese ninguna decisión de inconstitucionalidad, ilegalidad, o derogación.

Bajo este entendido, es lógico y claro que la Entidad demandada emita actos administrativos en cumplimiento de este deber legal, sin que se le sea dado modificar de alguna forma la norma, la interpretación o la aplicación de la misma, y es por ello que si en efecto la norma principal – Decreto 0382 de 2013 – goza de legalidad, pues los actos administrativos objeto de esta demanda al ceñirse estrictamente a lo contemplado en este decreto, también son plenamente validos sin que se pueda declarar la nulidad sobre ellos.

6. COBRO DE LO NO DEBIDO:

Como ya se indicó, el Decreto No. 0382 de 2013, que contempla que la bonificación judicial, es plenamente legal, por lo tanto dicha circunstancia permite afirmar que a la totalidad de los funcionarios de la Entidad, se les han venido cancelando, conforme a las normas que los regulan, todos sus salarios y prestaciones, que se desprenden de la relación legal y reglamentaria sostenida con la Entidad, por lo que resulta claro que no hay suma adicional alguna a la que tengan derecho y que se les deba cancelar.

Se concluye entonces que la Fiscalía General de la Nación dio aplicación a lo que en materia salarial y prestacional debe seguirse para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con el régimen vigente, y en consecuencia a la Entidad que represento no le es dable entrar a reconocer lo que la ley no le concede.

Adicionalmente es pertinente indicar que en lo atinente a la pretensión de reajuste de acuerdo al IPC de cada año de las tablas que discriminan el valor de la bonificación judicial, es del todo invalida toda vez que una vez verificados los valores anules se puede observar que el Gobierno Nacional si realizó el ajuste correspondiente conforme a lo que la misma norma ha establecido, sin que haya lugar a un nuevo reajuste, por lo que frente a dicha pretensión se configura el cobro de un punto que no es debido por la Entidad.

7. PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.

Es de analizarse, sin que ello signifique aceptar derecho alguno, que en el caso hipotético en el que el Despacho considere procedente las pretensión de inaplicar el Decreto 0382 de 2013 bajo el entendido que la bonificación judicial constituya base para liquidar todas las prestaciones sociales y salariales, y acceda a la consecuente reliquidación y pago de ciertos derechos laborales, a la par esté debe analizar que a la fecha parte de dichos derechos se encuentran a todas luces prescritos en virtud de lo dispuesto en las siguientes normas:

- Art. 102 del Decreto 1848 de 1969
- Art. 151 del Código Procesal del Trabajo
- Art. 488 del Código Sustantivo del Trabajo

Por lo anterior en el presente caso se aplica la prescripción, al considerarse que el ejercicio de un derecho se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo con las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten; en particular para el caso de derechos laborales la norma prevé que el plazo máximo para solicitar el reconocimiento de dichos derechos es de 3 años contados desde su exigibilidad.

Además de lo anterior se observa que la norma permite interrumpir este término de prescripción extintiva con el simple reclamo del trabajador al empleador, sin embargo, esta interrupción solo se dará por una sola vez y por un término igual, como lo prevé el Art. 94 del Código General del



RAD. No. 25000-2342-000-2019-00083-00
JL - 42901



Proceso.

En cuanto a la inclusión de la Bonificación Judicial – Decreto 0382 de 2013

En virtud de la normativa citada y para el sub lite, se debe tener en cuenta que la parte demandante solicitó mediante **derecho de petición**, las pretensiones que en la presente se incoan, hasta el 4 de diciembre de 2017, es solo desde mentada fecha que se deberá analizar la interrupción de la prescripción de los derechos laborales, es decir que solo estarán vigentes a la fecha los derechos laborales que se hayan causado y sean exigibles desde 3 años atrás, puesto que todo lo causado y exigible con anterioridad se encuentra prescrito de pleno derecho en cumplimiento de la normativa laboral y ante la omisión de presentación de reclamación con anterioridad, pues la interrupción de la prescripción dada por la presentación de la reclamación administrativa solo operó para mantener v.gentes los derechos de la parte demandante desde dicha fecha.

En cuanto a la prima especial de servicios del 30% - de 1994 al 2002

La prima especial de servicio del 30% para el cargo de la demandante, se contempló en los diferentes decretos salariales anuales que expide el Gobierno Nacional, en los que se estableció que el 30% del salario mensual era considerado como prima sin carácter salarial, no obstante, dichos decretos fueron demandados ante el Consejo de Estado, y en varias providencias se declaró la nulidad de los artículos que contemplaban la mentada prima.

Con ello, es preciso traer a colación la sentencia del 21 de abril de 2016, con Magistrado Ponente: William Hernandez Gómez, que establece al respecto de la prescripción del tema particular, lo siguiente:

*“En conclusión: la **prescripción** de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, **se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter salarial a la prima especial de servicios, porque fue con tal decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales, con la inclusión de la referida prima.***

Así mismo, el **término de caducidad** debe contarse desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada **dentro del término de prescripción.**

Lo anterior porque se está ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral que antes no existía y que surgió a raíz de la declaratoria de nulidad de la norma que establecía que la prima especial de servicios no era factor salarial.

(...)

Conforme se expuso en precedencia, el término de prescripción en el presente caso se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter salarial a la prima especial de servicios.

Así, se tiene que **la primera providencia en este sentido fue la que anuló la expresión “sin carácter salarial” del artículo 7° del Decreto 038 de 1999 el día 14 de febrero de 2002, la cual se notificó mediante edicto desfijado el 6 de agosto de 2002 y quedó ejecutoriada el 12 de agosto de ese año . Ello implica que el término de prescripción vencía el 11 de agosto**



del año 2005.²⁰ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En complemento, en sentencia del 13 de junio de 2013, con radicado 1770-11, del Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero, se determina que:

“De acuerdo con lo anterior, el término prescriptivo en estos casos sólo se contabiliza teniendo en cuenta la primera sentencia que decidió anular la expresión “sin carácter salarial” contenida en el artículo 7° del Decreto No. 050 de 1998 y que fue emitida el 14 de febrero de 2002, por ser el momento a partir del cual surgió para la funcionaria una expectativa legítima de un derecho que se concretó con la anulación de las normas que le restaban el carácter salarial al 30% que a título de prima especial percibía, por lo que es claro que sólo en ese instante se puede afirmar que nace para cada uno de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a los que se dirige la norma anulada, el derecho a que dentro de la base liquidatoria de las prestaciones y las cesantías se incluya el 30% percibido a título de prima especial.(...)”²¹ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Siendo así, y al contabilizar los términos, tal y como lo ha decantado el Consejo de Estado en varias de sus sentencias, se tiene que el termino máximo para solicitar la reliquidación de los rubros salariales y prestacionales con inclusión del 30% que era considerado como prima especial de servicios, era hasta el **11 de agosto del año 2005**, teniendo en cuenta la fecha indicada por el mismo Consejo de Estado en la providencia atrás referenciada, en paralelo, se analiza que en el sub lite la parte demandante radico **derecho de petición** hasta el pasado 4 de diciembre de 2017, por lo cual es totalmente evidenciable que dicha solicitud se presentó **12 años después**, contabilizados desde la primera sentencia de declaración de nulidad de la expresión “sin carácter salarial”, por lo que es claro que los derechos deprecados por la parte actora de reliquidación de emolumentos salariales y prestacionales con la inclusión de la denominada prima especial de servicios del 30% de los periodos de **1994 al 2002**, están **totalmente prescritos** por el paso del tiempo.

A gracia de discusión se analiza, que ante la eventualidad de que se realice el examen del término prescriptivo desde la fecha de las sentencias de nulidad de cada uno de los decretos salariales anuales desde 1992 al 2002, se tiene que igualmente la solicitud de la demandada no se encuentra dentro del término que permitiera interrumpir la prescripción por lo cual también con esta contabilización están prescritos todos los derechos que solicita, para ello se tiene que:

Decretos	Sentencia de nulidad del Consejo de Estado	Ejecutoria	Fecha de prescripción
53/1993 art. 6°	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008
108/1994 art. 7°	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008

²⁰CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION A, Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, Bogotá, D.C., abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 05001-23-31-000-2003-01220-01(0239-14).

²¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION "A", Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil trece (2013), Radicación número: 25000-23-25-000-2005-04563-0° (1770-11).





49/1995 art. 7°	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008
108/96 art. 7°	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008
52/1997 art. 7°	3 de marzo de 2005	8 de abril de 2005 (Edicto desfijado 5 abril 2005)	11 de abril de 2008
50/1998 art. 7°	13 de septiembre de 2007	26 de octubre de 2007 (edicto desfijado el 23 de octubre)	29 de octubre de 2010
38/1999 art. 7°	14 de febrero de 2002	12 de agosto de 2002 (edicto desfijado el 6 de agosto de 2002)	16 de agosto de 2005
2743/2000 art. 8°	15 de abril de 2004	15 de octubre de 2004 (edicto desfijado el 12 de octubre de 2004)	19 de octubre de 2007
2729/2001 art. 8°	13 de septiembre de 2007	26 de octubre de 2007 (edicto desfijado el 23 de octubre)	29 de octubre de 2010
685/2002 art. 7°	15 de julio de 2004 (3531-02)	22 de noviembre de 2004 (Edicto desfijado el 17 de noviembre de 2004)	23 de noviembre de 2007

Finalmente, esta apoderada se permite aclarar que la sentencia que el apoderado de la demandante cita – **Radicado 00087-00 del 29/04/2014** – a efectos de contar el término de prescripción para fundamentar que la solicitud está dentro del tiempo, no es aplicable al caso en especie, toda vez que esta providencia solo anula los decretos salariales anuales de la Rama Judicial y en nada se refiere a los decretos salariales anuales que regula el régimen de la Fiscalía General de la Nación, que son los que establecen la prima especial de servicios del 30%, por lo cual el termino prescriptivo, debe ser contabilizado como el mismo Consejo de Estado ya lo ha determinado, y como ha sido ratificado, pues como se anotó con anterioridad, en sentencia del 2016, que es proferida en fecha posterior a la citada por la parte demandante, el termino prescriptivo debe ser contado desde la fecha en que se profirió la primera sentencia que anula la expresión “sin carácter salarial” es decir desde el **11 de agosto del año 2005**, y no desde otro término, como así lo solicita la parte demandante.

8. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

La caducidad de la acción es un fenómeno que tiene por objeto consolidar situaciones jurídicas, que de lo contrario permanecerían indeterminadas en el tiempo, en orden a evitar inseguridad jurídica. El efecto de la caducidad es, una vez configurada, impedir el acceso ante la Jurisdicción para definir una determinada controversia.

Es por lo anterior que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ha regulado el tema de la caducidad señalando diferentes términos para ejercer cada uno de los medios de control previstos, siendo en específico para acciones de nulidad y



restablecimiento de derecho el de 4 meses contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo.

Conforme con lo antes señalado, en reciente pronunciamiento del 21 de abril de 2016, el Honorable Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, del Consejero Ponente: William Hernández Gómez, señala la forma de contabilizar la caducidad en los casos en particular, así:

“(...) Así mismo, el término de caducidad debe contarse desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción. (...)” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En razón a lo anterior, como ya se examinó en la excepción anterior, la parte demandante dejó transcurrir **12 años**, desde la primera sentencia que declaró la nulidad de la expresión “sin carácter salarial” prevista para la prima especial de servicios del 30% otorgada a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, hasta la radicación de la solicitud, por lo que lógicamente la petición no fue presentada dentro del término de prescripción, y en consecuencia si se cuenta el término de caducidad con la condición de que la petición inicial que provoca los actos administrativos demandados se presentará en tiempo, indudablemente la presente acción en particular se encuentra caducada, bajo el entendido que los derechos ya están prescritos por el paso del tiempo.

Por lo anterior, para lo reclamado por el demandante, ha operado la CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL, de acuerdo con la sentencia del Consejo de Estado del 04 de agosto de 2010, ratificada por la sentencia del 21 de abril de 2016, toda vez que para que se presentará inoperancia de la caducidad era forzoso presentar la petición en tiempo antes de que operará la prescripción, y ello no ocurrió en el presente caso.

9. INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES

Indica el artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que:

“Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

(...)

3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas. (...)” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Así mismo, el Código General del Proceso, en su artículo 100 dispone:

“Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

(...)

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones. (...)” (Negrilla y subrayado fuera del texto).





De esta manera, se tiene que en el presente caso se presenta una indebida acumulación de pretensiones, teniendo en cuenta que frente a la pretensión de liquidación y pago de la prima especial de servicios del 30%, así como de reliquidación y pago de prestaciones sociales y emolumentos salariales con su inclusión, ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Consejo de Estado consideró que la caducidad debía contarse desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción, término que debe contarse a su vez, desde día siguiente de la ejecutoria del primer fallo que declaró la nulidad de la expresión "sin carácter salarial" de la prima especial de servicios del 30% contenida en los Decretos salariales de la Fiscalía General de la Nación.

En este orden, debo reiterar que entre la fecha de ejecutoria de los citados fallos del Consejo de Estado y la fecha de presentación del derecho de petición de interposición de la demanda, pasaron cerca de 12 años, por lo que es preciso concluir que se presenta la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones al encontrarse pretensiones caducadas.

Por otro lado, es de considerarse que la acumulación de pretensiones se entiende como la unión de varias pretensiones en una misma demanda y por ésta, la fusión o reunión de varias pretensiones con el fin que se pueda decidirse en una misma sentencia.

Las pretensiones del caso que nos ocupa carecen de unidad que permitan acumular las pretensiones en un mismo proceso, puesto que estas no provienen de la misma causa, ni versan sobre el mismo objeto, y no están en relación de dependencia o deban servirse de unas mismas pruebas.

Pues los fundamentos facticos que son indilgados son distantes los unos con los otros, puesto que, el reconocimiento de los derechos laborales solicitados por su naturaleza es incompatible, debido a que son prestaciones sociales diferentes, las cuales surgen de reconocimientos separados y sus antecedentes varían totalmente.

Como consecuencia de lo anterior, en este caso también se configura la excepción previa de inepta demanda por indebida acumulación de las pretensiones, pues la parte actora debió presentar demandas independientes, i) una con aras que se declare el reconocimiento de la prima especial de servicios del 30%; ii) otra el reconocimiento de la Bonificación Judicial en todas las prestaciones reconocidas y pagadas a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación; y iii) otra para el reconocimiento de la prima especial contemplada en el Art. 15 de la ley 4ª de 1992.

Frente a la formulación de las pretensiones de manera inadecuada e imprecisa, el Juez queda impedido a resolver en la misma sentencia todas pretensiones incoadas.

PRUEBAS

1. Antecedentes administrativos del demandante que reposan en la entidad. .

ANEXOS

- 1.- Poder debidamente conferido.
- 2.- Documentos que soportan la representación legal de la Entidad.
3. Antecedentes administrativos del demandante.

RAD. No. 25000-2342-000-2019-00083-00
JL - 42901



NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Diagonal 22 B No. 52 - 01, Bloque C – Piso 3, Bogotá, Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación o en el siguiente correo electrónico jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co; luz.botetro@fiscalia.gov.co

Cordialmente,

LUZ ELENA BOTERO LARRARTE
C.C. 20.651.604
T.P. No. 68.746 del C. S de la J.

210

