



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN SEGUNDA - SALA TRANSITORIA

Magistrado Ponente: LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Proceso N°:	11001333100120120016001
Demandante:	BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ.
Demandado:	NACIÓN- RAMA JUDICIAL.
Controversia	Prima especial de servicios.

Esta Sala del Tribunal asumió competencia para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en virtud de lo ordenado en el Acuerdo PCSJA21-11738 del 5 de febrero de 2021, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y en consecuencia, profiere fallo de mérito en segunda instancia en el proceso promovido por BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, identificada con cédula de ciudadanía N° 20'953.888 de Suba, contra la NACIÓN - RAMA JUDICIAL.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA¹

La señora BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el día 8 de octubre de 2009, instauró demanda contra la NACIÓN - RAMA JUDICIAL, con las siguientes:

1.1.1. PRETENSIONES

"1. Que se declare la nulidad de la Resolución N° 1669 del 25 de febrero de 2009, por medio del cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial resolvió no acceder a la petición de pago de las diferencias adeudadas a la Doctora BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ por concepto de Prima Especial de Servicios.

¹ Folios 17-45.

2. Que a título de restablecimiento del derecho se condene a la NACIÓN- RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, a cancelar a mi poderdante las diferencias adeudadas por concepto de Prima Especial de Servicios del 27 de octubre de 2006 a la fecha, teniendo en cuenta para su liquidación, reconocimiento y pago todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los Congresistas, los cuales son: sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y que corresponden a las siguientes sumas:

Diferencia del 27 de octubre al 30 de diciembre de 2006	\$2.293.623
Diferencia del 1 de enero al 30 de diciembre de 2007	\$13.585.925
Diferencia del 1 de enero al 30 de diciembre de 2008	\$14.358.258
Diferencia del 1 de enero al 30 de septiembre de 2009	\$11.594.652

3. Igualmente, que se condene a la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, que en adelante se continúe cancelando a la demandante su Prima Especial de Servicios, aplicando el procedimiento indicado en el numeral anterior para su liquidación.

4. Ordénese también que la respectiva condena se ajuste en su valor tomando como base el índice de Precios al Consumidor o al por Mayor, como lo indica expresamente el artículo 178 del C.C.A.

5. Condénese igualmente al pago de los intereses comerciales y/o moratorios aplicables a las mencionadas sumas tal como lo indica el C.C.A.

6. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo”

1.1.2. Fundamentos de hecho de la demanda

Que la demandante BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, estuvo vinculada la RAMA JUDICIAL como magistrada del Consejo de Estado, desde el día 27 de octubre de 2006, recibiendo sus salarios sin la inclusión debida como factor salarial de la prima especial de servicios establecida en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, por no calcularse ésta con los ingresos totales anuales de carácter permanente devengados por los congresistas, que son: sueldo básico, gastos de representación, prima

de localización y vivienda, prima de salud, prima de servicios, prima de navidad y auxilio de cesantías.

Que inexplicablemente no se ha tenido en cuenta los valores liquidados y pagados por concepto de auxilio de cesantía a los congresistas para realizar la correspondiente liquidación de la prima especial de servicios a que ella tiene derecho en su calidad de magistrada de Alta Corte, siendo este un ingreso laboral total anual de carácter permanente.

Que el día 19 de febrero de 2009, pidió a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el reconocimiento y pago de la diferencia que por auxilio de cesantía ha venido recibiendo y la devengada por un Congresista, respondiéndosele negativamente mediante Resolución N° 1669 de 25 de febrero de 2009.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La demandante invocó como normas violadas, los artículos 53, 55 y 58 de la Constitución Política; 2, literal a) y 15 de la Ley 4ª de 1992.

En términos generales, dijo que con la expedición del Acto Administrativo acusado se violaron las normas citadas por cuanto no se tuvo en cuenta las cesantías devengada por un congresista, para calcular la prima especial de servicios devengada por la demandante como magistrada de Alta Corte, a sabiendas que corresponde a un ingreso laboral anual que se causa de manera permanente y se liquida año a año.

II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2.1. LA SENTENCIA APELADA.

El proceso fue conocido en primera instancia por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, que el día 27 de abril de 2015, profirió sentencia donde resolvió: **"PRIMERO.- DECLARAR** no probada la excepción propuesta por la entidad demandada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. **SEGUNDO.- DECLARAR** la nulidad del acto administrativo demandado contenido en la Resolución N° 1669 de fecha

25 de febrero de 2009, emitida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por medio del cual se denegó el reconocimiento y pago de las diferencias adeudadas por concepto de prima especial de servicios a la accionante. **TERCERO.-** Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se **CONDENA** a la Nación- Rama Judicial- Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva De Administración Judicial a cancelar a la accionante, las diferencias adeudadas por concepto de prima especial de servicios del 27 de octubre de 2006 hasta la fecha en que se dé cumplimiento a esta providencia, teniendo en cuenta para su liquidación, reconocimiento y pago todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los Congresistas, los cuales son: Sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud, prima de servicios, prima semestral, prima de navidad y cesantía. **CUARTO.-** Ordenar a la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial continuar cancelando a la demandante la referida Prima con todos los factores salariales citados. **QUINTO.-** A las anteriores declaraciones se les dará cumplimiento dentro del término de los artículos 176 y 177 del C.C.A. y los valores que resultaren liquidados deberán actualizarse en la forma dispuesta en el artículo 178 ibídem. **SEXTO.-** Una vez en firme esta decisión, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

El Juzgado motivó su decisión analizando primeramente la Ley 4ª de 1992, en su artículo 15, donde se estableció el derecho a la prima especial de servicios, y los decretos 1042 y 1045 de 1978, referentes a los factores salariales correspondientes a los trabajadores del sector público, concluyendo que la mencionada prima tiene como destinatario, entre otros, a los magistrados del Consejo de Estado, siendo su fin igualar los ingresos totales permanentes de éstos con los percibidos por los congresistas.

Luego analizó el Decreto 10 de 1993, por el cual se regula la citada prima, considerando que debe entenderse que “los ingresos laborales totales anuales” son aquellos percibidos por los congresistas en forma permanente, lo que quiere decir, que deben ser percibidos año tras año y deben aparecer indefectiblemente relacionados en cada año para darles ese carácter de permanencia.

Concluyó considerando que se encuentra probado que dentro de los ingresos laborales totales anuales percibidos por los congresistas se encuentra el auxilio de cesantía, es decir que dicha prestación social, además de ser un ingreso laboral, por cuanto lo perciben los congresistas como consecuencia de la relación que ostentan con la entidad, es de carácter permanente, por cuanto la reciben año tras año. Así las cosas es evidente que el auxilio de cesantías cumple con los dos requisitos necesarios para ser tenido en cuenta al momento de establecer la prima especial de servicios de los magistrados de las altas cortes, como la accionante, esto es ser un ingreso laboral y además ostentar el de carácter permanente pues es cancelado año tras año.

2.2. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Inconforme con la anterior sentencia, la RAMA JUDICIAL demandada interpuso recurso de apelación, censurando al Juzgado por no tener en cuenta que de conformidad con el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 y Decreto 10 de 1993, “se tiene que la pretensión del legislador estaba dirigida a equiparar los ingresos de los Magistrados de Alta Corte con los ingresos totales percibidos en forma permanente por los Congresistas, sin que dicha equiparación implicara la modificación de las prestaciones sociales y demás conceptos laborales que tenían (aquellos) antes de la expedición de la Ley 4ª de 1992, razón por la cual en el artículo 2º del Decreto 10 de 1993 se expresa claramente, que los componentes de la prima especial están limitados a los ingresos permanentes de los miembros del Congreso, incluida la prima de navidad como única prestación social”

Dijo que los ingresos permanentes de los miembros del Congreso son los de carácter remuneratorio, es decir, los que reciben por la labor desarrollada, estos son: asignación básica y gastos de representación, pues por expresa disposición legal, señalada en las normas que han regulado en materia salarial y prestacional de dichos funcionarios, primas como las de 1) Localización y Vivienda, 2) Transporte y 3) Salud, no constituyen factor salarial para ningún efecto.

Que por disposición del Decreto 10 de 1993, expresamente se determinó incluir en la misma la prima de navidad, sin contemplar otra prestación social, por lo que en “este entendido, mal podrían la

Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o sus Direcciones Seccionales, efectuar equivalencias entre el valor que se liquida por concepto de cesantías a los Congresistas y el valor que se reconoce por el mismo concepto a los Magistrados de Alta Corte, ordenando el pago de la diferencia del valor de las cesantías por el concepto de prima especial de servicios, como pretende la peticionaria”

Concluyó diciendo que la Administración Judicial ha aplicado correctamente los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 10 de 1993, recordando que la autoridad administrativa está sometida al imperio de la ley, sin potestad para interpretar las leyes e inaplicarlas, en razón a que son los jueces en sus respectivos fueros, a través de sus sentencias, los que tienen tal facultad.

Pidió revocar la sentencia apelada y sean negadas las pretensiones de la demanda.

2.3. ADMISIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Concedido el recurso de apelación interpuesto por la NACIÓN - RAMA JUDICIAL, fue admitido en esta instancia mediante auto de nueve (9) de noviembre de 2015, corriéndose traslado del mismo a las partes y al Ministerio Público, para que alegaran de conclusión.

2.3.1. Alegatos de la demandada apelante.

La NACIÓN - RAMA JUDICIAL reiteró los argumentos expuestos en la interposición el recurso, diciendo que los ingresos permanentes de los miembros del Congreso son los de carácter remuneratorio, es decir, los que reciben por la labor desarrollada, estos son: asignación básica y gastos de representación, pues por expresa disposición legal, señalada en las normas que han regulado en materia salarial y prestacional de dichos funcionarios, primas como las de 1) Localización y Vivienda, 2) Transporte y 3) Salud, no constituyen factor salarial para ningún efecto.

Que por disposición del Decreto 10 de 1993, expresamente se determinó incluir en la misma la prima de navidad, sin contemplar otra prestación social, por lo que en “este entendido, mal podrían la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o sus Direcciones Seccionales, efectuar equivalencias entre el valor que se liquida por

concepto de cesantías a los Congresistas y el valor que se reconoce por el mismo concepto a los Magistrados de Alta Corte, ordenando el pago de la diferencia del valor de las cesantías por el concepto de prima especial de servicios, como pretende la peticionaria”

Concluyó diciendo que la Administración Judicial ha aplicado correctamente los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 10 de 1993, recordando que la autoridad administrativa está sometida al imperio de la ley, sin potestad para interpretar las leyes e inaplicarlas, en razón a que son los jueces en sus respectivos fueros, a través de sus sentencias, los que tienen tal facultad. Pidió revocar la sentencia apelada y sean negadas las pretensiones de la demanda.

2.3.2. Alegatos de la demandante.

Solicitó la confirmación de la sentencia apelada invocando varias sentencias del Consejo de Estado sobre el tema objeto del proceso, tales como las proferidas por la Sala de Conjueces de 4 de mayo de 2009, Rad. 2004 - 5209, demandante Nicolás Pájaro Peñaranda, Ponente Luis Fernando Velandia Rodríguez; de 28 de noviembre de 2012, Rad. 2007 - 1135, demandante Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, Ponente Jorge Iván Acuña Arrieta; de 29 de noviembre de 2013, Rad. 2004 - 05618, Ponente Eurípides de Jesús Cuevas; de 20 de febrero de 2014, Rad. 2004 - 5204, demandante Germán Rodríguez Villamizar, Ponente Eurípides de Jesús Cuevas, y otras de este tribunal, donde en términos generales se condenó a la NACIÓN - RAMA JUDICIAL a reconocer y pagar las diferencias adeudas por concepto de la prima especial de servicios, teniendo en cuenta para su respectiva liquidación la totalidad de los ingresos anuales de carácter permanente que devengan los congresistas, bajo la consideración reiterada de quedar claro que las cesantías son un ingreso laboral de carácter permanente de los congresistas y que independientemente de su calidad de prestación social deben ser incluidas para la determinación de los ingresos laborales totales anuales percibidos por éstos, en cuanto la Ley no lo distinguió.

Concluyó diciendo que como la cesantía que devenga un congresista, como la que se le reconoció a la demandante como magistrada del Consejo de Estado, corresponden a un ingreso laboral que se causa permanentemente y se liquida año tras año, es absolutamente claro que tal factor hace parte de los ingresos totales anuales, razón por la cual

debe calcularse dentro de la cifra a equiparar entre los ingresos totales anuales de los congresistas y los de un magistrado de Alta Corte.

III. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA.

Esta Corporación es competente para conocer del presente litigio en segunda instancia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 del C.C.A.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO.

El problema jurídico se circunscribe al control de legalidad a la sentencia impugnada que condenó a la NACIÓN - RAMA JUDICIAL que declaró la nulidad del acto administrativo acusado y accedió a las pretensiones de la demanda, y decidir si la demandante tiene o no derecho al reajuste prestacional por reliquidación de la prima especial de servicios, teniendo en cuenta todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los congresistas, a saber: sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud, prima de servicios, cesantías e interés a las cesantías, conforme al artículo 15 de la Ley 4ª de 1992.

3.3. MARCO JURÍDICO DE LA CONTROVERSIA PLANTEADA.

Para resolver este conflicto jurídico, la Sala se fundamenta en el Preámbulo de la Constitución que consagra entre otros los valores del trabajo y la justicia; y sus artículos 1 (Principios del Estado social de derecho), 2 (Fines del Estado), 4 (Excepción de inconstitucionalidad); 9 (Reconocimiento de los principios del derecho internacional), 13 (Derecho a la igualdad); 25 (Derecho al trabajo en condiciones dignas y justas); 29 (Debido proceso sustancial); 53 (Principios mínimos fundamentales de derecho de los trabajadores); 58 (Derechos adquiridos); 228 (Prevalencia del derecho sustancial); 229 (Derecho de acceso a la justicia); y 230 (Acatamiento del Imperio de la Ley); el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 y Decreto 10 de 1993, además de la

jurisprudencia que sobre el tema objeto de estudio ha sido brotada del Consejo de Estado, Sala de Conjuces.

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

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

De conformidad con el bloque de constitucionalidad referente al tema de “*a trabajo de igual valor, salario igual*” constituido a partir de las normas jurídicas e instrumentos internacionales citados y reiterando la jurisprudencia emanada de este Tribunal, y la línea jurisprudencial plasmada en la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjuces, que con ponencia de Jorge Iván Acuña Arrieta, en el año 2016, profirió sentencia de unificación³ mediante la cual se aclaró lo siguiente respecto a la interpretación del artículo 15 de la Ley 4 de 1992, debe la Sala aplicar la regla del *in dubio pro operario* de la aplicación de la interpretación más favorable al trabajador y darle prevalencia al derecho sustancial, al principio de progresividad y al control de convencionalidad, para lo cual acata la sentencia citada y sus tesis, en la cual se dejaron claros los planteamientos y las decisiones

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

³ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjuces. Sentencia de Unificación de dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Expediente N° 250002325000201000246-02. N° Interno: 0845 – 2015. , Conjuetz Ponente: Jorge Iván Acuña Arrieta.

respecto a las controversias existentes en aplicación de la norma citada que se resume en lo que se expone a continuación:

3.3.1. De la diferencia salarial de la prima especial de servicios y factores a tenerse en cuenta para la liquidación.

La Ley 4ª de 1992, en su artículo 15, estableció lo siguiente:

“Artículo 15º.- 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 tendrán una prima especial de servicios, sin carácter salarial, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los ministros de despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública”

El Gobierno Nacional, en desarrollo de las preceptivas de la Ley Marco de Salarios - Ley 4ª de 1.992, artículo 15, expidió el Decreto 10 de 1993, que en sus artículo 1 y 2, reguló la prima especial de servicios” con el siguiente texto:

“Artículo 1º.- La prima especial de servicios de que trata el artículo 15 de la Ley 4a. de 1992, será igual a la diferencia entre los ingresos laborales totales anuales recibidos por los miembros del Congreso y los que devenguen los funcionarios que tienen derecho a ella.

Artículo 2º.- Para establecer la prima especial de servicios prevista en el presente Decreto, se entiende que los ingresos laborales totales anuales percibidos por los Miembros del Congreso son los de carácter permanente, incluyendo la prima de Navidad.”

Como ya se indicó, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjueces, con ponencia de Jorge Iván Acuña Arrieta, en el año 2016, profirió sentencia de unificación⁴ mediante la cual se aclaró lo siguiente respecto a la interpretación del artículo 15 de la Ley 4 de 1992:

⁴ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjueces. Sentencia de Unificación de dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Expediente N° 250002325000201000246-02. N° Interno: 0845 – 2015. , Conjuez Ponente: Jorge Iván Acuña Arrieta.

“El artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, norma por medio de la cual se creó la prima especial de servicios, establece que un limitado grupo de funcionarios tendrá derecho a que sus ingresos sean igualados a la totalidad de los percibidos por los miembros del Congreso de la República. (...)”

En desarrollo de esta norma, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 10 de 1993, cuyo artículo 1º estableció que la prima especial de servicios debía corresponder a “... la diferencia entre los ingresos laborales totales anuales recibidos por los miembros del Congreso y los que devenguen los funcionarios que tienen derecho a ella”. A continuación, el artículo 2º del decreto en cita precisó que “Para establecer la prima especial de servicios prevista en el presente Decreto, se entiende que los ingresos laborales totales anuales percibidos por los Miembros del Congreso son los de carácter permanente, incluyendo la prima de Navidad”.

No puede desvirtuarse el sentido literal del artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 acudiendo a una interpretación según la cual el artículo 16 *ejusdem* fijó, de manera implícita, que los beneficiarios de la prima especial de servicios habían de percibir una remuneración distinta a la recibida por los Parlamentarios. Lo único que esta norma pretende al establecer que: “La remuneración, las prestaciones sociales y los demás derechos laborales de los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y los Fiscales del Consejo de Estado serán idénticos” es que se respete el derecho a la igualdad salarial de funcionarios que ocupan cargos semejantes.

Teniendo en cuenta que la ley determina como finalidad de la prima especial de servicios la equiparación de los ingresos percibidos por los Magistrados de las Altas Cortes a aquellos que devengan los miembros del Congreso de la República, mal podría señalarse que un decreto que cumple la función de reglamentar dicha Ley podía establecer cosa distinta. De hecho, el Decreto 10 de 1993 no lo hizo. Todo lo contrario, tal cuerpo normativo desarrolló de manera precisa los términos en los que debía darse la equiparación en el ingreso de los más altos funcionarios de varias ramas del poder público al señalar que había de efectuarse sobre la totalidad de los ingresos laborales anuales recibidos por unos y otros.

Es claro, entonces, que en ninguna de las normas que contienen el régimen de la prima especial de servicios se hizo la distinción entre salario y prestaciones sociales. Se habló, en cambio, de ingresos laborales totales.

Este criterio fue sostenido por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado en la providencia proferida el día 4 de mayo de 2009, dentro del proceso identificado con la radicación No. 250002325000200405209 02, con ponencia del Dr. Luis Fernando Velandia Rodríguez.

En esa ocasión, la Corporación dejó establecido que:

[...] Al referirse, tanto la Ley 4ª de 1992 como el Decreto 10 de 1993 a ingresos laborales totales anuales, dicha expresión engloba todo aquello que en el año

percibe en ejercicio de la relación laboral el congresista como tal, sin tener en cuenta si dicha partida es factor de salario o por el contrario corresponde a una prestación social.

En consecuencia, no le es dable al juzgador, distinguir donde la Ley no lo hace, siendo claro que dentro de tal concepto deben incluirse tanto los salarios como las prestaciones sociales (...)

Fue el mismo Legislador quien al expedir las disposiciones contenidas en la Ley 4ª de 1992 equiparó los derechos salariales de los de Magistrados de Alta Corte con los Congresistas, cosa que hizo en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, **resultando entonces, que los ingresos laborales totales anuales de los Magistrados deben ser iguales a los ingresos laborales totales anuales de los Congresistas (...)**

Se concluye en consecuencia que la suma recibida por los congresistas por concepto de ingresos laborales totales anuales, debe ser la misma que la recibida por los magistrados de las Altas Cortes y que éstos (sic) últimos, que es situación diferente, tienen entre sí, iguales remuneración, prestaciones sociales y derechos laborales.

Las cesantías percibidas por los miembros del Congreso de la República han sido consideradas ingresos laborales anuales permanentes por la jurisprudencia del Consejo de Estado en ocasiones anteriores⁶, lo que tiene plena razón de ser pues se trata de una erogación que realiza el empleador anualmente a favor de su trabajador y que se causa por cada día de trabajo del empleado.

De allí que esta corporación haya concluido que el auxilio de cesantías debe ser tenido en cuenta para realizar la liquidación de la prima especial de servicios de los funcionarios mencionados en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, quienes tienen derecho a percibir una suma equivalente a lo que por todo concepto devengan los congresistas.

Este régimen tiene una clara incidencia en la determinación de la bonificación por compensación de los servidores públicos que se encuentran sujetos al Decreto 610 de 1998 pues el mismo, de manera semejante al artículo 1º del Decreto 10 de 1993, previó la nivelación salarial al 60%, 70% y 80% “... de lo que por todo concepto devenguen los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado” (subraya fuera del texto), para los años 1998, 1999, 2000 y siguientes, respectivamente.

En este sentido, y teniendo en cuenta que la prima especial de servicios no solo es un ingreso laboral sino que también cuenta con un carácter salarial limitado en atención a lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-681 del 6 de agosto de 2003, habría que señalarse que no existen razones para que se haga abstracción de la misma, o de cualquiera de los factores que se tienen en cuenta para su liquidación, al momento de fijar el monto a cancelar por concepto de bonificación por compensación a favor de los servidores mencionados en el

artículo 2º del Decreto 610 de 1998. (...)” (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Es decir, conforme a la sentencia de unificación citada⁵, se deben aplicar los precedentes jurisprudenciales en torno a considerar las cesantías como ingresos laborales permanentes de los congresistas, y que como tal, debe tenerse en cuenta para la determinación del valor de la prima de servicios de la que trata el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992. Lo anterior, en concordancia con los derechos laborales consagrados en la Constitución Política de Colombia –artículos 13, 25, 53, 58 y 93 entre otros – adquiridos e irrenunciables, los Convenios internacionales en la materia, y aplicando la regla del *in dubio pro operario*, deberá dársele prevalencia al control de convencionalidad y lo establecido en la Constitución Nacional.

Corolario, la Sala aplicará en su integridad la línea jurisprudencial transcrita, en desarrollo del derecho fundamental a la igualdad y los principios a la confianza legítima y seguridad jurídica en cabeza de los usuarios de justicia, así como en cumplimiento de la Sentencia C - 319 de 2011, sobre la fuerza jurídica de la jurisprudencia y el deber de aplicarla, razón por la cual, la apelación no tiene vocación de prosperidad, pues conforme a la considerado y reiterado, el Juzgado aplicó correctamente el Imperio de la Ley al resolver este conflicto jurídico.

3.4. CASO CONCRETO.

Quedó demostrado con la documental allegada al proceso, a la cual se le da el mérito de convencer a la Sala, que efectivamente la demandante BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, sí ejerció el cargo de magistrada del Consejo de Estado, por el periodo constitucional de ocho años iniciado el día 27 de octubre de 2006, y que la Rama judicial le liquidó y pagó los valores correspondientes a la prima especial de servicios consagrada en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, sin incluir todos los

⁵ Ver también: CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sección Segunda – Subsección “A” Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez. Bogotá, abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Decreto 01 de 1984.

ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los congresistas, tales como las cesantías e interés a las cesantías.

De tal manera, no hay duda que la demandante fue destinataria del derecho a la prima especial de servicios consagrada en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, en los extremos temporales laborados como magistrada del Consejo de Estado, sin que hubiese operado el fenómeno de la prescripción, toda vez que su reclamo a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial fue el día 19 de febrero de 2009, es decir, dentro de los tres (3) años siguientes a la causación del derecho (27 de octubre de 2006), y en consecuencia, le asiste el derecho a reconocérsele que el auxilio de cesantías, así como todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los congresistas, le sean tenidos en cuenta para la liquidación y pago de la citada prima especial, no habiendo razón alguna para esto se le hubiese negado mediante el acto administrativo acusado, que por ello quedó viciado de nulidad, siendo procedente su anulación, tal como lo consideró el Juzgado.

Así las cosas, se confirmará la declaratoria de la nulidad del acto administrativo acusado y la condena impuesta a la NACIÓN- RAMA JUDICIAL a reconocer y pagarle a la demandante BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, las diferencias adeudadas por concepto de prima especial de servicios, teniendo en cuenta para la liquidación de esta todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los congresistas, que son: sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud, primas de servicios, prima de navidad y cesantías, que son derechos consustanciales con la relación laboral, desde el 27 de octubre de 2006 y durante todo el periodo constitucional que ella ejerció como magistrada del Consejo Estado.

Debe dársele cumplimiento a la sentencia de conformidad con los artículos 176 y 177 del C.C.A, mediante la adopción de las previsiones presupuestales que debe hacerse en resolución dictada oportunamente una vez se reciba la comunicación que la Secretaría del Tribunal efectúe, atendiendo los parámetros de la Sentencia C-188 de 1999, de la Corte Constitucional, por lo que se ordenará que ejecutoriado este fallo, sea cumplido oportunamente a efectos de garantizarle a la

demandante su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en cuanto al cumplimiento debido de las providencias judiciales y evitar más afectaciones al erario público.

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

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

IV. RESUELVE

PRIMERO.- CONFÍRMSE la Sentencia proferida por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, de fecha 27 de abril de 2015, por la cual se declaró la nulidad de la Resolución acusada N° 1669 del 25 de febrero de 2009, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y se condenó a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL a reconocerle y pagarle a la demandante BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, los valores resultantes de las diferencias adeudadas por concepto de prima especial de servicios, teniendo en cuenta para la liquidación de esta todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los congresistas, que son: sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud, primas de servicios, prima de navidad y cesantías, conforme al artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, desde el día 27 de octubre de 2006 y durante todo el periodo constitucional ejercido como magistrada del Consejo de Estado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

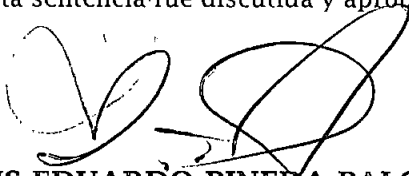
CUARTO.- Ordenar a la demandada darle cumplimiento a esta sentencia dentro del término previsto en el artículo 176 y ss del C.C.A., acatando la Sentencia C - 188 de 1999 proferida por la Corte Constitucional.

QUINTO.- Expídase por secretaría y entréguese a la demandante, copia de esta sentencia con la constancia de su notificación y ejecutoria, y de ser la primera en que presta mérito ejecutivo, de conformidad con el artículo 114 del C. G. del P.

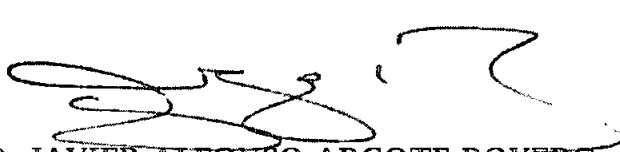
SEXTO.- Ordénese que por Secretaría se proceda a liquidar los gastos ordinarios del proceso, y entréguese al demandante el remanente a que hubiere lugar”

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

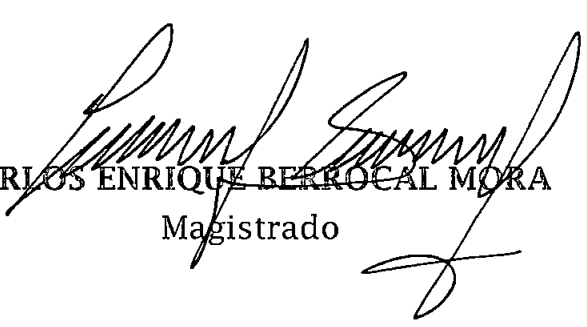
Esta sentencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión el día 26 de marzo de 2021


LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO

Magistrado Ponente


JAVIER ALFONSO ARGOTE ROYERO

Magistrado


CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA

Magistrado

Constancia: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por los magistrados que conforman la Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, modificatorios del artículo 186 del CPACA.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA (2)
CONSTANCIA DE FIJACIÓN
EDICTO # 9

Bogotá, D.C. 22 ABR. 2021

HAGO CONSTAR que para notificar a las partes la anterior SENTENCIA se fijó el EDICTO en un lugar público de la secretaría, por un término legal.

Oficial mayor *[Signature]* JBC

