



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**  
**MAG. PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C. siete (7) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 25000-23-42-000-2021-00942-00  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Reinaldo Alvarado Bermúdez y otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación

## 1. ASUNTO

Al analizar la presente demanda instaurada por el señor Reinaldo Alvarado Bermúdez y otros, la que se encuentra pendiente para proveer sobre su admisión, se evidencia que los suscritos magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca nos encontramos impedidos para avocar el conocimiento de la controversia, de acuerdo con los siguientes.

## 2. ANTECEDENTES

**2.1** Por conducto de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, las señoras y señores Reinaldo Alvarado Bermúdez, Robier de Jesús Medina Puentes, Aura Cecilia Barreto Garzón, Mayure Estella Moreno Romero, demandaron a la Nación- Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN), a fin de que<sup>1</sup> se inapliquen los artículos 6.º del Decreto 53 de 1993, 7.º del Decreto 108 de 1994, 7.º del Decreto 49 de 1995, 7.º del Decreto 108 de 1996, 7.º del Decreto 52 de 1997, 7.º del Decreto 50 de 1998, 7.º del Decreto 38 de 1999, 8.º del Decreto 2743, 1.º del Decreto 0382 de 2013, 1.º del Decreto 022 de 2014, 1.º del Decreto 1270 de 2015, 1.º del Decreto 247 de 2016, 1.º del Decreto 1015 de 2017, 1.º del Decreto 341 de 2018, .º del Decreto 993 de 2019, 1.º del Decreto 442 de 2020, y los Decretos Salariales 1087 de 2015, 219 de 2016, 989 de 2017, 343 de 2018, 109 de 1993, 3549 de 2003, 4180 de 2004, 943 de 2005, 396 de 2006, 625 de 2007, 665 de 2 2008, 1897 de 2009, 730 de 2009, 1395 de 2010, 1047 de 2011, 875 de 2012, 1035 de 2013, 019 de 2014, 205 de 2014, 1087 de 2015, 219 de 2016, 989 de 2017, 343 de 2018, entre otros, expedidos por el Gobierno nacional.

Así mismo, solicitaron la nulidad de los actos administrativos contenidos en: **i)** el Radicado No. 20203100026531, Oficio No. DAP-30110- del 11 de diciembre de 2020, por medio del cual se resolvió el derecho de petición y, **ii)** la Resolución No. 2-0344 del 12 de abril de 2021, por medio de la cual resolvió el recurso de apelación, a través de los cuales se les negó a los demandantes el reconocimiento y pago de la prima especial, el reconocimiento de la bonificación judicial mensual como factor salarial y, el reconocimiento de la bonificación de actividad judicial semestral.

Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, solicitan que se condene a la entidad demandada, a:

---

<sup>1</sup> Documento No. 4, expediente digital – Samai.

**2.2** Reconocerles y pagarles a los demandantes Reinaldo Alvarado Bermúdez, Robier de Jesús Medina Puentes, Aura Cecilia Barreto Garzón y, Mayure Estella Moreno Romero, desde la fecha de su posesión hasta la fecha en que permanezcan en el cargo de fiscales delegados, la prima especial de servicios, en cuantía equivalente al 30% de la asignación básica mensual, teniéndola como valor sobre la misma, con las consecuentes implicaciones salariales y prestacionales, teniendo en cuenta como base para la liquidación con carácter salarial el 100% de su remuneración básica mensual, el referido 30% de la prima. Y, en caso de que se les aplique la prescripción de sus derechos, reconocer y pagar los aportes en salud y pensiones, desde la fecha de su posesión como fiscales hasta la fecha que ocupen el cargo, ya que dichos aportes son imprescriptibles, como lo establece la ley y la jurisprudencia.

**2.3** Que se les continúe pagando el 100% de los ingresos mensuales a cada uno de los demandantes con sus respectivas consecuencias prestacionales, más la prima especial de servicios que se establece en el artículo 14 de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, con las consecuencias prestacionales y la prima especial de servicios contemplada en el artículo 15 de la misma ley (en caso de que se apliquen topes).

**2.4** Reconocerles y pagarles a los demandantes Reinaldo Alvarado Bermúdez y Robier de Jesús Medina Puentes, la bonificación judicial, con las consecuentes implicaciones salariales y prestacionales conforme a los cargos desempeñados, en los términos previstos en el Decreto 383 de 2013, entre el año 2014 hasta el año 2018, y en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presenten desde el 1.<sup>o</sup> de enero de 2013, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores hasta la fecha que permanezcan vinculados.

**2.5** Reconocerles y pagarles a cada uno de los demandantes, la totalidad de las prestaciones sociales legales y extralegales, tales como las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías intereses a las cesantías, bonificaciones y demás emolumentos laborales, teniendo la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013, como factor constitutivo de salario.

**2.6** Que se les continúe pagando a los demandantes la bonificación judicial mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013, entre el año 2014 hasta el año 2018, y en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presenten desde el 1.<sup>o</sup> de enero de 2013, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores hasta la fecha que permanezcan vinculados.

**2.7** Reconocerles y pagarles a los demandantes Reinaldo Alvarado Bermúdez, Robier de Jesús Medina Puentes, Aura Cecilia Barreto Garzón, y Mayure Estella Moreno Romero, la bonificación de actividad judicial semestral concedida mediante el Decreto 3131 de 2005, con las consecuencias prestacionales incluidas las primas de vacaciones, navidad, del mes de junio, de productividad, las cesantías intereses a las cesantías, vacaciones, bonificaciones, y los demás emolumentos. De igual forma, se deberán reconocer intereses legales y moratorios sobre cada una de dichas cifras, desde el 1.<sup>o</sup> de enero de 2009, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores, hasta la fecha que ocupen el cargo.

**2.8** Reconocerles y pagarles a cada uno de los demandantes, la totalidad de las prestaciones sociales legales y extralegales, incluidas las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las bonificaciones y los demás emolumentos, correspondientes a la bonificación de actividad judicial semestral concedida mediante el Decreto 3131 de 2005.

**2.9** Que se continúe pagando a los demandantes la bonificación judicial semestral concedida mediante el Decreto 3131 de 2005, como remuneración con carácter salarial, y con las consecuencias prestacionales conforme a los ajustes equivalentes de acuerdo a lo ordenado en cada decreto anual, y en el en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presenten. De igual forma, se deberán reconocer los intereses legales y moratorios sobre cada una de dichas cifras desde el 1.º de enero de 2009, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores, hasta la fecha que ocupen el cargo.

**2.10** Indexar las sumas adeudadas, así como el reconocimiento de los intereses moratorios y comerciales, y el pago de costas y agencias en derecho causadas en el trámite del proceso.

**2.11** Dar cumplimiento al fallo en los términos de lo previsto en los artículos 187, 188, 189, 192 del CPACA.

### **3. FUNDAMENTO JURÍDICO**

En vista de lo expuesto en el acápite anterior, en síntesis, las pretensiones formuladas por la parte demandante están orientadas a conseguir el 30% de la remuneración mensual faltante para un total del 100% del salario; la prima especial de servicio, con las consecuencias prestacionales pertinentes; que la bonificación judicial mensual creada a favor de los servidores públicos de la RJ mediante el Decreto 383 de 2013, constituya factor salarial para efectos de reajustar las prestaciones sociales y, el reconocimiento de la bonificación de actividad judicial semestral.

#### **3.1 De la prima especial**

Es preciso advertir que los suscritos magistrados de esta corporación tenemos un interés indirecto en el resultado de este proceso, puesto que devengamos, al igual que los demandantes, la prima especial de servicios consagrada en la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992.

Al efecto, es preciso traer a colación la providencia del 7 de febrero de 2019<sup>2</sup>, en la que el Consejo de Estado declaró fundando un impedimento respecto a la prima especial, en los siguientes términos:

“En el sub lite, los magistrados de la Sección Segunda del Consejo de Estado manifestaron que actualmente tienen un interés indirecto en el presente proceso, ya que los artículos de los decretos demandados y los actos administrativos controvertidos consagran preceptos salariales a los que son beneficiarios, tal como lo es, la prima especial de servicios contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992. Por tal motivo, la Sala considera que, acorde con el precepto legal, la manifestación de impedimento de los mencionados magistrados y la situación fáctica

---

<sup>2</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2018-00073-00(62770), feb. 7/2019. M.P Jaime Enrique Rodríguez Navas.

planteada, deja abierta la posibilidad de que su objetividad se altere por las razones que ellos exponen.

En efecto, el estudio de las pretensiones de nulidad por inconstitucionalidad implicaría adelantar un análisis del carácter salarial de la prima de servicios, prevista en la Ley 4° de 1992. Así mismo, el hecho de que la Resolución No. 2-1591 del treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecisiete (2017), que confirmó el oficio N° DS-06-12-6-SAJ-0151 del catorce (14) de febrero de dos mil diecisiete (2017), objeto de la demanda, abarque del reconocimiento del 30 % de la remuneración mensual faltante para un total del 100% del salario y la bonificación judicial, hace que los Magistrados tengan un interés indirecto en el presente asunto, en razón a que por años han sido beneficiarios de dicha prestación social.

Por tanto, la Sala declarará fundado tal impedimento, pues se evidencia que el hecho revelado es constitutivo de uno de los supuestos fácticos consagrados taxativamente en el artículo 141 del Código General del Proceso, razón por la que se les apartará del conocimiento del sub-lite”.

La prima especial del 30% del salario básico mensual sin carácter salarial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992, también fue estipulada para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los jueces de la República, de los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, los auditores de guerra y jueces de Instrucción Penal, por lo que es evidente que a los magistrados de esta corporación nos asiste un interés indirecto en cuanto al objeto del debate planteado en el proceso de la referencia.

### **3.2 De la bonificación judicial**

Al respecto, es menester recordar que el artículo 1.º de la Ley 4.ª de 1992, dispuso que el Gobierno nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos en ella planteados, debía fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la rama ejecutiva nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; los empleados del Congreso nacional, la Rama Judicial y el Ministerio Público, la FGN, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República, entre otros.

En lo atinente a la bonificación judicial, los magistrados del Consejo de Estado manifestaron su impedimento para conocer de las demandas de nulidad por inconstitucionalidad impetradas contra la expresión “constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, contenida en el artículo 1.º de los Decretos 382<sup>3</sup>, 383<sup>4</sup> y 384<sup>5</sup> de 2013; así, en auto de 8 de febrero de 2018 la Sección Segunda del Consejo de Estado manifestó:

---

<sup>3</sup> “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

<sup>4</sup> “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”.

<sup>5</sup> “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones”.

“En ese orden de ideas, la totalidad del colectivo de magistrados integrantes de la sección segunda de esta Corporación está incurso en causal de impedimento frente al medio de control incoado por la demandante contra la Nación – Fiscalía General de la Nación y Departamento Administrativo de la Función Pública, dado que, por un lado, nos asiste interés indirecto en las resultas del proceso, por cuanto de prosperar las pretensiones de la demanda se favorecerían no solo los empleados que prestan sus servicios en el despacho a cargo de quien funge como ponente, sino de los que forman parte de la sección segunda e inclusive de toda la Corporación; y por el otro, las prestaciones reconocidas en los demás decretos demandados, si bien son en favor de servidores de la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las direcciones seccionales de la Rama Judicial, presentan el mismo fundamento jurídico, que no es otro que el previsto en la Ley 4ª de 1992, por ello efectuar cualquier pronunciamiento sobre el tema, eventualmente podría incidir de manera favorable y en forma indirecta en los servidores de los despachos a nuestro cargo, como se dijo”<sup>6</sup>.

Posteriormente, en auto de 6 de septiembre de 2018 la misma sección afirmó que le asistía un interés indirecto en las resultas del proceso, para lo cual sostuvo:

“El fundamento de la manifestación de impedimento se da en relación con el resultado que pueda darse en esta actuación contenciosa, pues los consejeros que conforman la suscrita sección tendrían interés indirecto en ello, ya que al ser beneficiarios de una bonificación judicial durante el transcurrir de su vida laboral, el resultado del proceso tendría una afectación directa en el establecimiento del ingreso base de liquidación (IBL) al momento de calcular la pensión de vejez de estos”<sup>7</sup>.

Por su parte, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto de 1.º de abril de 2019 manifestó su impedimento para conocer de los procesos que versen sobre la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para reajustar las prestaciones sociales de los empleados de la RJ, en los siguientes términos:

“Si bien la bonificación judicial de la Fiscalía y de la Rama Judicial están consagradas en diferentes decretos, se trata de un concepto laboral que tiene el mismo fundamento legal (ley 4ª, art. 14) y el mismo alcance (constituye factor salarial únicamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud), por lo que considerando el aspecto material o sustancial de las pretensiones, los jueces del circuito están impedidos, dado que tienen interés en que a tal bonificación se le asigne la naturaleza o carácter de factor para liquidar salarios y prestaciones.

De conformidad con el citado pronunciamiento y lo manifestado por los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideran que se configura la causal de impedimento invocada para conocer de la demanda promovida por Soraya Rodríguez Tovar contra la Nación –

---

<sup>6</sup> C.E., Sección Segunda. Auto 2016-00928, feb. 08/2018. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>7</sup> C.E., Sección Segunda. Auto 2018-01072, sep. 06/2018. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Fiscalía General de la Nación, toda vez que le asiste un interés directo en el resultado del proceso, como quiera que en desarrollo de la Ley 4 de 1992 se expidieron los Decretos 382 de 2013 y 383 de 2013 a través de los cuales se creó una bonificación judicial para los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial del Poder Público y la presente demanda tiene como pretensión el reconocimiento de dicho concepto laboral como factor salarial para la reliquidación de prestaciones sociales”<sup>8</sup>.

En tal entendido, como quiera que en la demanda se solicita que la bonificación judicial creada mediante el Decreto 383 de 2013 tenga la naturaleza de factor salarial para liquidar las prestaciones sociales; que la misma fue creada para lograr la nivelación de los empleados de la FGN y de la RJ conforme lo dispuesto en la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992 y, que esa ley también es aplicable a los magistrados de esta corporación, el conocimiento de este asunto por parte de los mismos podría afectar la neutralidad e imparcialidad que deben gobernar la función judicial, pues nos asiste un interés indirecto en los resultados del proceso.

### **3.3 De la bonificación de actividad judicial semestral**

Por su parte, esta bonificación fue creada en el Decreto 3131 de 2005, como un reconocimiento económico al buen desempeño de los funcionarios que ejerzan en propiedad los empleos de jueces y fiscales, tal como se estableció en su artículo 1.º, dicha bonificación se reconoce siempre y cuando los funcionarios que tienen derecho a la misma cumplan con el 100% de metas de eficiencia y calidad que, para tal efecto, en forma semestral se establezcan por la respectiva autoridad.

Así mismo, el artículo 2.º de la disposición en cita, derogado por el Decreto 3900 de 2008, también dispuso que la bonificación de actividad judicial semestral no constituye factor salarial ni prestacional, y no se tendrá en cuenta para determinar elementos salariales o prestaciones sociales.

## **4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

En lo que corresponde a las causales de impedimento y recusación, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe:

“**Artículo 130. Causales.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.
2. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren intervenido en condición de árbitro, de parte, de tercero interesado, de apoderado, de testigo, de perito o de agente del Ministerio Público, en el proceso arbitral respecto de cuyo

---

<sup>8</sup> T.A.C., Sala Plena. Auto 2016-00114, abr. 01/2019. M.P. Alberto Espinosa Bolaños.

laudo se esté surtiendo el correspondiente recurso de anulación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados”.

A su vez, al artículo 141 del Código General del Proceso<sup>9</sup> en relación con las causales de recusación establece:

**“Artículo 141. Causales de recusación.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso (...).”.

La causal de recusación que contempla el numeral 1.º del artículo 141 del Código General del Proceso, que en precedencia se citó, hace mención al motivo de impedimento que encuentra su fundamento en el interés directo o indirecto que le pueda asistir al juzgador en el proceso y que pueda afectarlo en el deber de imparcialidad que lo rige.

En relación con el procedimiento que se debe surtir una vez el juez o magistrado ha manifestado su impedimento, la Ley 1437 de 2011 previó en el artículo 131 (modificado por la Ley 2080 de 2021), el siguiente trámite:

**“Artículo 131. Trámite de los impedimentos.** Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas: (...)

**5.** Si el impedimento comprende a todo el Tribunal Administrativo, el expediente se enviará a la Sección o Subsección del Consejo de Estado que conoce la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundado, devolverá el expediente al tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido tribunal para que continúe su trámite”.

En punto a la causal alegada, se ha sostenido por el Consejo de Estado que implica: “...suponer la existencia actual de un interés de los Magistrados al momento de dictar la sentencia, lo que, a la postre, podría traer como consecuencia la afectación de la imparcialidad con que debe actuar el Juzgador”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Aplicable por la remisión expresa del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>10</sup> C.E., Sec. Tercera, Auto. Exp. 2010-00562-02(57018). May. 16/2016. MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Así las cosas, se dispondrá la remisión del expediente a la Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Reparto, creada a través del Acuerdo PCSJA22-11918 de 2 de febrero de 2022.

Por lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sala Plena, atendiendo a lo aprobado en sesión de 22 de febrero de 2016 ratificado en Acta No. 24 de sesión realizada el 25 de julio del mismo año, dispuso que cuando el impedimento comprenda a todo el tribunal no es necesario que la manifestación del mismo sea firmada por todos los integrantes de la Sala Plena, sino por el magistrado ponente y el presidente de la corporación, así se procederá.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRASE IMPEDIDA LA SALA PLENA DE ESTA CORPORACIÓN** para tramitar y decidir el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Por Secretaría remítase el expediente inmediatamente a la Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Reparto, creada a través del Acuerdo PCSJA22-11918 de 2 de febrero de 2022, para lo de su competencia, dejando las constancias a que haya lugar y, en el sistema de gestión judicial SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Presidente del Tribunal

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace:  
<http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**  
**MAG. PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25000-23-42-000-2021-01041-00  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Martha Lucía Beltrán Moncada y otros  
Demandado: Nación -Fiscalía General de la Nación –FGN-  
Asunto: Manifiesta impedimento

## 1. ASUNTO

Al analizar la presente demanda instaurada por la señora Martha Lucía Beltrán Moncada y otros, la que se encuentra pendiente para proveer sobre su admisión, se evidencia que los suscritos magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca nos encontramos impedidos para avocar el conocimiento de la controversia, de acuerdo con los siguientes.

## 2. ANTECEDENTES

**2.1** Por conducto de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, las señoras y los señores: Martha Lucía Beltrán Moncada, Evelyn Yelitza Portilla Sánchez, Emiro Antonio Camacho Cuesta, Mario William Hernández Muñoz, Martha Lucía Reyes Camacho, Johana Alexandra Ávila Martínez, Marco Adrián Vargas Cuellar, y los servidores de la fiscalía: María Fernanda Herrera Torres, William Garavito Granados, Julio Cesar Montoya López, Paula Andrea Guerrero Carreño, demandaron a la Nación- Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN), a fin de que<sup>1</sup> se inapliquen los artículos 6.º del Decreto 53 de 1993, 7.º del Decreto 108 de 1994, 7.º del Decreto 49 de 1995, 7.º del Decreto 108 de 1996, 7.º del Decreto 52 de 1997, 7.º del Decreto 50 de 1998, 7.º del Decreto 38 de 1999, 8.º del Decreto 2743, 1.º del Decreto 0382 de 2013, 1.º del Decreto 022 de 2014, 1.º del Decreto 1270 de 2015, 1.º del Decreto 247 de 2016, 1.º del Decreto 1015 de 2017, 1.º del Decreto 341 de 2018, .º del Decreto 993 de 2019, 1.º del Decreto 442 de 2020, y los Decretos Salariales 1087 de 2015, 219 de 2016, 989 de 2017, 343 de 2018, 109 de 1993, 3549 de 2003, 4180 de 2004, 943 de 2005, 396 de 2006, 625 de 2007, 665 de 2008, 1897 de 2009, 730 de 2009, 1395 de 2010, 1047 de 2011, 875 de 2012, 1035 de 2013, 019 de 2014, 205 de 2014, 1087 de 2015, 219 de 2016, 989 de 2017, 343 de 2018, 938 de 2021, entre otros, expedidos por el Gobierno nacional.

Así mismo, solicitaron la nulidad del acto administrativo contenido en el Radicado No. 20215920012041, Oficio No. GSA-30860 del 2 de noviembre de 2021, por medio del cual se resolvió el derecho de petición, negando a los demandantes el reconocimiento y pago de la prima especial, el reconocimiento de la bonificación judicial mensual como factor salarial y, el reconocimiento de la bonificación de actividad judicial semestral.

---

<sup>1</sup> Documento No. 4 – Expediente digital Samai.

Como consecuencia de la anterior declaración y, a título de restablecimiento del derecho, solicitan que se condene a la entidad demandada, a:

**2.2 Reconocerles y pagarles a los demandantes:** Martha Lucía Beltrán Moncada, Evelyn Yelitza Portilla Sánchez, Emiro Antonio Camacho Cuesta y Mario William Hernández Muñoz, de la fecha de su posesión hasta que permanezcan en el cargo de fiscales, el total del 100% del salario con las consecuencias prestacionales incluidas las cesantías, los intereses a las cesantías, más la prima especial de servicios señalada en el artículo 14 de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, más las consecuencias prestacionales que generen dicha prima especial de servicio incluidas las cesantías, los intereses a las cesantías (en caso de que se apliquen topes). Y, en caso de que se les aplique la prescripción de sus derechos, reconocer y pagar los aportes en salud y pensiones, desde la fecha de su posesión como fiscales hasta la fecha que ocupen el cargo, ya que dichos aportes son imprescriptibles, como lo establece la ley y la jurisprudencia.

**2.3 Que se les continúe pagando el 100% de los ingresos mensuales a cada uno de los demandantes con sus respectivas consecuencias prestacionales más la prima especial de servicios que se señala en el artículo 14 de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, con las consecuencias prestacionales y, la prima especial de servicios contemplada en el artículo 15 de la misma ley (en caso de que se apliquen topes).**

**2.4 Reconocerles y pagarles a los demandantes:** Martha Lucía Beltrán Moncada, Evelyn Yelitza Portilla Sánchez, Emiro Antonio Camacho Cuesta, María Fernanda Herrera Torres, William Garavito Granados, Julio Cesar Montoya López y Paula Andrea Guerrero Carreño, la bonificación judicial como remuneración mensual con carácter salarial, con las consecuentes implicaciones salariales y prestacionales, más los ajustes equivalentes al IPC del 2% asignada en el año inmediatamente anterior, entre el año 2014 hasta el año 2018; en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presente, desde el 1.º de enero de 2013, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores, hasta la fecha que ocupen el cargo.

**2.5 Reconocerles y pagarles a cada uno de los demandantes, el valor de las prestaciones sociales incluidas las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las bonificaciones y los demás emolumentos que por constitución y la ley correspondan, teniendo la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013 como factor constitutivo de salario, desde la posesión de cada uno como fiscales y servidores de la fiscalía hasta la fecha que ocupen el cargo.**

**2.6 Que se les continúe pagando a los demandantes la bonificación judicial mensual concedida mediante el Decreto 0382 de 2013, con las consecuentes implicaciones salariales y prestacionales, entre el año 2014 hasta el año 2018, y en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presente desde el 1.º de enero de 2013, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores hasta la fecha que permanezcan vinculados.**

**2.7 Reconocerles y pagarles a los demandantes:** Martha Lucía Reyes Camacho, Johana Alexandra Ávila Martínez y Marco Adrián Vargas Cuellar, la bonificación de actividad judicial semestral concedida mediante el Decreto 3131 de 2005, con las consecuencias prestacionales incluidas las primas de vacaciones, navidad, del mes de junio, de

productividad, las cesantías, los intereses a las cesantías, las vacaciones, las bonificaciones, y los demás emolumentos. De igual forma, se deberán reconocer intereses legales y moratorios sobre cada una de dichas cifras, desde el 1.º de enero de 2009, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores, hasta la fecha que ocupen el cargo.

**2.8** Reconocerles y pagarles a cada uno de los demandantes, la totalidad de las prestaciones sociales incluidas las primas de vacaciones, de servicios, de navidad, de productividad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las bonificaciones y los demás emolumentos que por constitución y la ley correspondan, correspondientes a la bonificación de actividad judicial semestral concedida mediante el Decreto 3131 de 2005, desde el 1.º de enero de 2009, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores, hasta la fecha que ocupen el cargo.

**2.9** Que se les continúe pagando a los demandantes la bonificación judicial semestral concedida mediante el Decreto 3131 de 2005, como remuneración con carácter salarial y con las consecuencias prestacionales conforme a los ajustes equivalentes de acuerdo a lo ordenado en cada decreto anual, y en el en el evento que sea diferente se deberán ajustar las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presente. De igual forma, se deberán reconocer los intereses legales y moratorios sobre cada una de dichas cifras desde el 1.º de enero de 2009, o en algunos de los casos desde la fecha de la posesión de cada uno de los demandantes si son posteriores, hasta la fecha que ocupen el cargo.

**2.10** Indexar las sumas adeudadas conforme al IPC, así como el reconocimiento de los intereses moratorios y comerciales, y el pago de costas y agencias en derecho causadas en el trámite del proceso.

**2.11** Dar cumplimiento al fallo en los términos de lo previsto en los artículos 187, 188, 189, 192 y 195 del CPACA.

### **3. FUNDAMENTO JURÍDICO**

En vista de lo expuesto en el acápite anterior, en síntesis, las pretensiones formuladas por la parte demandante están orientadas a conseguir el 30% de la remuneración mensual faltante para un total del 100% del salario, la prima especial de servicio con las consecuencias prestacionales pertinentes, que la bonificación judicial mensual creada a favor de los servidores públicos de la RJ mediante el Decreto 383 de 2013 constituya factor salarial para efectos de reajustar sus prestaciones sociales y, el reconocimiento de la bonificación de actividad judicial semestral.

#### **3.1 De la prima especial**

Es preciso advertir que los suscritos magistrados de esta corporación tenemos un interés indirecto en el resultado de este proceso, puesto que devengamos, al igual que el demandante, la prima especial de servicios consagrada en la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992.

Al efecto, es preciso traer a colación la providencia del 7 de febrero de 2019<sup>2</sup>, en la que el Consejo de Estado declaró fundando un impedimento respecto a la prima especial, en los siguientes términos:

---

<sup>2</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2018-00073-00(62770), feb. 7/2019. M.P Jaime Enrique Rodríguez Navas.

“En el sub lite, los magistrados de la Sección Segunda del Consejo de Estado manifestaron que actualmente tienen un interés indirecto en el presente proceso, ya que los artículos de los decretos demandados y los actos administrativos controvertidos consagran preceptos salariales a los que son beneficiarios, tal como lo es, la prima especial de servicios contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992. Por tal motivo, la Sala considera que, acorde con el precepto legal, la manifestación de impedimento de los mencionados magistrados y la situación fáctica planteada, deja abierta la posibilidad de que su objetividad se altere por las razones que ellos exponen.

En efecto, el estudio de las pretensiones de nulidad por inconstitucionalidad implicaría adelantar un análisis del carácter salarial de la prima de servicios, prevista en la Ley 4° de 1992. Así mismo, el hecho de que la Resolución No. 2-1591 del treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecisiete (2017), que confirmó el oficio N° DS-06-12-6-SAJ-0151 del catorce (14) de febrero de dos mil diecisiete (2017), objeto de la demanda, abarque del reconocimiento del 30 % de la remuneración mensual faltante para un total del 100% del salario y la bonificación judicial, hace que los Magistrados tengan un interés indirecto en el presente asunto, en razón a que por años han sido beneficiarios de dicha prestación social.

Por tanto, la Sala declarará fundado tal impedimento, pues se evidencia que el hecho revelado es constitutivo de uno de los supuestos fácticos consagrados taxativamente en el artículo 141 del Código General del Proceso, razón por la que se les apartará del conocimiento del sub-lite”.

La prima especial del 30% del salario básico mensual sin carácter salarial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992 también fue estipulada para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los jueces de la República, de los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, los auditores de guerra y jueces de Instrucción Penal, por lo que es evidente que a los magistrados de esta corporación nos asiste un interés indirecto en cuanto al objeto del debate planteado en el proceso de la referencia.

### **3.2 De la bonificación judicial**

Al respecto, es menester recordar que el artículo 1.º de la Ley 4.ª de 1992 dispuso que el Gobierno nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos en ella planteados, debía fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la rama ejecutiva nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; los empleados del Congreso nacional, la Rama Judicial y el Ministerio Público, la FGN, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República, entre otros.

En lo atinente a la bonificación judicial, los magistrados del Consejo de Estado manifestaron su impedimento para conocer de las demandas de nulidad por inconstitucionalidad impetradas contra la expresión “constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, contenida en el

artículo 1.º de los Decretos 382<sup>3</sup>, 383<sup>4</sup> y 384<sup>5</sup> de 2013; así, en auto de 8 de febrero de 2018 la Sección Segunda del Consejo de Estado manifestó:

“En ese orden de ideas, la totalidad del colectivo de magistrados integrantes de la sección segunda de esta Corporación está incurso en causal de impedimento frente al medio de control incoado por la demandante contra la Nación – Fiscalía General de la Nación y Departamento Administrativo de la Función Pública, dado que, por un lado, nos asiste interés indirecto en las resultas del proceso, por cuanto de prosperar las pretensiones de la demanda se favorecerían no solo los empleados que prestan sus servicios en el despacho a cargo de quien funge como ponente, sino de los que forman parte de la sección segunda e inclusive de toda la Corporación; y por el otro, las prestaciones reconocidas en los demás decretos demandados, si bien son en favor de servidores de la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las direcciones seccionales de la Rama Judicial, presentan el mismo fundamento jurídico, que no es otro que el previsto en la Ley 4ª de 1992, por ello efectuar cualquier pronunciamiento sobre el tema, eventualmente podría incidir de manera favorable y en forma indirecta en los servidores de los despachos a nuestro cargo, como se dijo”<sup>6</sup>.

Posteriormente, en auto de 6 de septiembre de 2018 la misma sección afirmó que le asistía un interés indirecto en las resultas del proceso, para lo cual sostuvo:

“El fundamento de la manifestación de impedimento se da en relación con el resultado que pueda darse en esta actuación contenciosa, pues los consejeros que conforman la suscrita sección tendrían interés indirecto en ello, ya que al ser beneficiarios de una bonificación judicial durante el transcurrir de su vida laboral, el resultado del proceso tendría una afectación directa en el establecimiento del ingreso base de liquidación (IBL) al momento de calcular la pensión de vejez de estos”<sup>7</sup>.

Por su parte, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto de 1.º de abril de 2019 manifestó su impedimento para conocer de los procesos que versen sobre la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para reajustar las prestaciones sociales de los empleados de la RJ, en los siguientes términos:

“Si bien la bonificación judicial de la Fiscalía y de la Rama Judicial están consagradas en diferentes decretos, se trata de un concepto laboral que tiene el mismo fundamento legal (ley 4ª, art. 14) y el mismo alcance (constituye factor salarial únicamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud), por lo que considerando el aspecto material o sustancial de las pretensiones, los jueces del circuito están impedidos, dado que tienen

<sup>3</sup> “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

<sup>4</sup> “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”.

<sup>5</sup> “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones”.

<sup>6</sup> C.E., Sección Segunda. Auto 2016-00928, feb. 08/2018. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>7</sup> C.E., Sección Segunda. Auto 2018-01072, sep. 06/2018. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

interés en que a tal bonificación se le asigne la naturaleza o carácter de factor para liquidar salarios y prestaciones.

De conformidad con el citado pronunciamiento y lo manifestado por los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideran que se configura la causal de impedimento invocada para conocer de la demanda promovida por Soraya Rodríguez Tovar contra la Nación – Fiscalía General de la Nación, toda vez que le asiste un interés directo en el resultado del proceso, como quiera que en desarrollo de la Ley 4 de 1992 se expidieron los Decretos 382 de 2013 y 383 de 2013 a través de los cuales se creó una bonificación judicial para los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial del Poder Público y la presente demanda tiene como pretensión el reconocimiento de dicho concepto laboral como factor salarial para la reliquidación de prestaciones sociales”<sup>8</sup>.

En tal entendido, como quiera que en la demanda se solicita que la bonificación judicial creada mediante el Decreto 383 de 2013 tenga la naturaleza de factor salarial para liquidar las prestaciones sociales; que la misma fue creada para lograr la nivelación de los empleados de la FGN y de la RJ conforme lo dispuesto en la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992 y, que esa ley también es aplicable a los magistrados de esta corporación, el conocimiento de este asunto por parte de los mismos podría afectar la neutralidad e imparcialidad que deben gobernar la función judicial, pues nos asiste un interés indirecto en las resultas del proceso.

### **3.3 De la bonificación de actividad judicial semestral**

Por su parte, esta bonificación fue creada en el Decreto 3131 de 2005, como un reconocimiento económico al buen desempeño de los funcionarios que ejerzan en propiedad los empleos de jueces y fiscales, tal como se estableció en el artículo 1.º, dicha bonificación se reconoce siempre y cuando los funcionarios que tienen derecho a la misma cumplan con el 100% de metas de eficiencia y calidad que, para tal efecto, en forma semestral se establezcan por la respectiva autoridad.

Así mismo, el artículo 2º de la disposición en cita, derogado por el Decreto 3900 de 2008, también dispuso que la bonificación de actividad judicial semestral no constituye factor salarial ni prestacional, y no se tendrá en cuenta para determinar elementos salariales o prestaciones sociales.

## **4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTO DE LA DECISIÓN**

En lo que corresponde a las causales de impedimento y recusación, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prescribe:

**“Artículo 130. Causales.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:  
1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición

---

<sup>8</sup> T.A.C., Sala Plena. Auto 2016-00114, abr. 01/2019. M.P. Alberto Espinosa Bolaños.

del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.

2. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren intervenido en condición de árbitro, de parte, de tercero interesado, de apoderado, de testigo, de perito o de agente del Ministerio Público, en el proceso arbitral respecto de cuyo laudo se esté surtiendo el correspondiente recurso de anulación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados”.

A su vez, al artículo 141 del Código General del Proceso<sup>9</sup>, en relación con las causales de recusación, establece:

**“Artículo 141. Causales de recusación.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso (...).”

La causal de recusación que contempla el numeral 1.º del artículo 141 del Código General del Proceso, que en precedencia se citó, hace mención al motivo de impedimento que encuentra su fundamento en el interés directo o indirecto que le pueda asistir al juzgador en el proceso, y que pueda afectarlo en el deber de imparcialidad que lo rige.

En relación con el procedimiento que se debe surtir una vez el juez o magistrado ha manifestado su impedimento, la Ley 1437 de 2011 previó en el artículo 131 (modificado por la Ley 2080 de 2021), el siguiente trámite:

**“Artículo 131. Trámite de los impedimentos.** Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas: (...)

5. Si el impedimento comprende a todo el Tribunal Administrativo, el expediente se enviará a la Sección o Subsección del Consejo de Estado que conoce la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundado, devolverá el expediente al tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido tribunal para que continúe su trámite”.

---

<sup>9</sup> Aplicable por la remisión expresa del artículo 130 del CPACA.

En punto a la causal alegada, se ha sostenido por el Consejo de Estado que implica “...suponer la existencia actual de un interés de los Magistrados al momento de dictar la sentencia, lo que, a la postre, podría traer como consecuencia la afectación de la imparcialidad con que debe actuar el Juzgador”<sup>10</sup>.

Así las cosas, se dispondrá la remisión del expediente a la Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Reparto, creada a través del Acuerdo PCSJA22-11918 de 2 de febrero de 2022.

Por lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sala Plena, atendiendo a lo aprobado en sesión de 22 de febrero de 2016, ratificado en Acta No. 24 de sesión realizada el 25 de julio del mismo año, dispuso que cuando el impedimento comprenda a todo el tribunal no es necesario que la manifestación del mismo sea firmada por todos los integrantes de la Sala Plena, sino por el magistrado ponente y el presidente de la Corporación, tal como se procederá.

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRASE IMPEDIDA LA SALA PLENA DE ESTA CORPORACIÓN** para tramitar y decidir el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Por Secretaría remítase el expediente inmediatamente Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Reparto, creada a través del Acuerdo PCSJA22-11918 de 2 de febrero de 2022, para lo de su competencia, dejando las constancias a que haya lugar, y en el sistema de gestión judicial SAMAI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Presidente del Tribunal

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

<sup>10</sup> C.E, Sec. Tercera, Auto. Exp. 2010-00562-02(57018). May. 16/2016. MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.