



Rama Judicial

República de Colombia

## **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**

Ibagué-Tolima, siete (7) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
**DEMANDADA:** NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL.  
**RADICACION:** 73001-33-33-003-2017-00311-00  
**JUEZ AD HOC:** GABRIEL HUMBERTO COSTA LÓPEZ

### **ASUNTO**

El señor **JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO**, por intermedio de Apoderado Judicial, en ejercicio de la ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, formula demanda contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración judicial, pretendiendo se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio **DESAJIBO17-1115 del 16 de marzo de 2017**, emanado de la **RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-SALA ADMINISTRATIVA- DIRECCION SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL DE IBAGUÉ**, mediante el cual se le negó al señor **JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO**, el reconocimiento y pago de la reliquidación de sus prestaciones sociales sin tener en cuenta la bonificación judicial como factor salarial en concordancia con lo preceptuado en la Ley 4ª de 1992, nivelación salarial a la que tiene derecho el demandante de conformidad con el artículo 3º de la ley 4º de 1992 correspondiente a los años 2013 a 2016.

#### **1.1 HECHOS NARRADOS POR EL ACCIONANTE**

Los hechos relevantes en los que se fundamenta la presente Litis, se sintetizan de la siguiente manera:

- 1.1.1.** El demandante estuvo vinculado a la Rama Judicial como Secretario Civil Circuito de Fresno Tolima desde el 2 de septiembre de 2013 hasta el 31 de enero de 2017.
- 1.1.2.** La Rama Judicial – Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué, de manera mensual, habitual y periódica desde el mes de septiembre de 2013, le viene cancelado una bonificación judicial por sus servicios prestados, reconocida mediante Decreto 383 del 6 de marzo de 2013.

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
**DEMANDADA:** NACION- RAMA JUDICIAL -DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
**RADICACION:** 73001-33-33-003-2017-00311-00

la seguridad social.

**1.3.2.-** Considera que el Decreto 383 de 2013, fue expedido en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, en tanto, este debe estar sujeto a los principios normativos que desarrollan expresamente los elementos constitutivos de salario y los pagos que no constituyen salario, y no disponer del derecho por mera liberalidad, para concluir que el artículo 1º del aludido decreto reglamentario tiene vicios de ilegalidad.

**1.3.3.-** Así mismo, el profesional del derecho hace transcripción literal de partes de sentencias emitidas por el Consejo de Estado, para concluir que la bonificación judicial reconocida por el Decreto 383 de 2013, reviste de carácter salarial y tiene incidencia prestacional, a partir del reconocimiento, ostentando el carácter de permanente y generando la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con la totalidad del salario devengado.

## **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

**2.1.-** Por intermedio de apoderada judicial, la parte demandada se opone a las pretensiones de la misma, argumentando que coexisten en la Rama Judicial dos regímenes salariales y prestacionales y que la normatividad que se aplica al asunto es la consagrada en el régimen especial, estipulada en los decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995, 36 de 1996 y los posteriores que los han subrogado, después de realizar un análisis de esta normatividad concluye que por mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.

Propuso como medio exceptivo la que denominó "*Inexistencia de Perjuicios*".

## **3. TRAMITE PROCESAL**

La demanda fue admitida a través de auto fechado 6 de marzo de 2018, disponiendo lo de ley (Fol. 51). Vencido el término para contestar la demanda, mediante auto del 8 de agosto de 2018, se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (Fol. 73), la cual se llevó a cabo el día 5 de diciembre de 2018 (Fol. 126-134); en ella se realizó el saneamiento del proceso, se analizaron los requisitos de procedibilidad, se fijó el litigio, se evacuó el trámite correspondiente a las posibles fórmulas de conciliación sin que las partes llegaran a un acuerdo, y al no haber pruebas por practicar, se prescindió de la etapa probatoria y se otorgó a las partes la oportunidad para la presentación de sus alegatos de conclusión por escrito dentro de los 10 días siguientes a la celebración de la diligencia, derecho del cual hizo uso el apoderado judicial de la parte actora (Fol. 134-139)

### **3.1 ALEGATOS PARTE DEMANDANTE**

Como alegatos conclusivos solicita el apoderado judicial de la parte actora, que del material probatorio obrante en el expediente se evidencia que el accionante fue

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
DEMANDADA: NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
RADICACION: 73001-33-33-003-2017-00311-00

Igualmente aparece acreditado el valor de lo devengado por el actor, por concepto de salarios y prestaciones, durante los años 2013 a 2017.

#### 4.4 CUESTIÓN DE FONDO:

De conformidad con lo establecido en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para la expedición del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros, así como el régimen de prestaciones sociales mínimas de los funcionarios públicos.

En virtud de lo anterior, el 18 de mayo de 1992 se expidió la Ley 4ª, convirtiéndose de esta manera en la Ley Marco para que el señor Presidente de la República fijara el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Dentro de este contexto dispuso esta norma:

Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y **criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otra disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.**

La Ley 4ª de 1992, en su artículo 1º establece lo siguiente:

*«El Congreso de Colombia*

*DECRETA*

*TITULO I*

*REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL Y DE LA FUERZA PÚBLICA*

*Art 1º El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijara el régimen salarial y prestacional de:*

*a. Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;*

*b. Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Publico, la Fiscalía General de la Nación.»*

De otra parte, la Ley 270 de 1996 en su artículo 125 señala que:

**«ARTICULO 125. DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL SEGUN LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES. Tienen la calidad de funcionarios los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales. Son empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial.»**

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
**DEMANDADA:** NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
**RADICACION:** 73001-33-33-003-2017-00311-00

Dentro de este contexto se puede inferir que la bonificación judicial puede tener una limitación en sus efectos, por no constituir factor salarial; aspecto que, debe encontrarse acorde con la facultades otorgadas al Ejecutivo para poder expedir el Decreto 383 de 2013.

Del estudio al artículo 1° del Decreto 383 de 2013, expedido en virtud de la Ley 4ª de 1992, la bonificación judicial al limitar solo su alcance como salario solamente para las cotizaciones que se realizan al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que afecte la liquidación de las prestaciones sociales, dicha norma se torna ajustada a derecho por cuanto tiene como referente el principio de legalidad, por no desconocer el concepto de salario para los efectos legales y prestacionales al incorporar remuneraciones permanentes como la prevista en el aludido decreto, pues se evidencia, que la norma creó una bonificación judicial que constituye salario de forma restringida, - **con base en las facultades otorgadas** – en razón a que tendrá efectos solo para la base de cotización del Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, advirtiendo que, es factor salarial, pero no para la liquidación de las prestaciones, esta razón, es la que indica que se ajusta a las facultades otorgadas para reconocer dicha bonificación.

Lo anterior, tiene sus sustento en lo determinado en la sentencia C - 279 de 1996 de la Corte Constitucional – Sala de Conjuces –, interpretación que en momento alguno es contraria a las normas constitucionales, tal como lo indicó en la sentencia.

El ministerio Público en aquella señala que:

*«b). En relación con la ley 60 de 1990 El Ministerio Público se refiere a la especial calidad de la ley 60 de 1990 como ley de facultades extraordinarias, para luego resumir uno de los cargos de la demanda de inconstitucionalidad relacionado con el desconocimiento que, según la demandante, se hizo de la naturaleza del factor salarial de la prima técnica, vulnerando, en consecuencia, los artículos 25, 53 y 58 de la Constitución Política. (Subraya y negrilla fuera de texto)*

*El Ministerio público, tras definir el salario "como la remuneración de los servicios prestados por el trabajador en una relación de trabajo dependiente", cita el artículo 42 del decreto 1042 de 1978, que establece cuáles remuneraciones se consideran como factores salariales; para luego agregar que el,*

*" Presidente de la República fue autorizado para modificar el régimen de la prima técnica, pero estableciendo que en excepcionales situaciones no constituiría factor salarial. En otras palabras, la prima técnica continúa siendo factor salarial para los servidores públicos, excepto para aquellos mencionados en los decretos extraordinarios expedidos en ejercicio de las facultades conferidas por la ley 60 de 1990, estatutos que, como se sabe, tienen la misma jerarquía normativa que el decreto modificado (Decreto Ley 1042 de 1978), sin que ello signifique atentado a la protección especial que el Estado debe al trabajo, como tampoco que se hayan desmejorado los derechos de los trabajadores." (Subraya y negrilla fuera de texto)*

*Finalmente afirma el Ministerio Público que el texto acusado de la ley 60 de 1990, no atenta contra el derecho a la propiedad señalado en el artículo 58 de la carta, porque éste es un sistema que contribuye a mejorar las condiciones materiales de vida de los beneficiarios.» (Subraya y negrilla fuera de texto).*

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
DEMANDADA: NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
RADICACION: 73001-33-33-003-2017-00311-00

En la sentencia de constitucionalidad, señaló que:

*«La modificación que introdujo el artículo 1º de la ley 332 de 1996, consistió en asignarle carácter salarial a esta prima, pero sólo para efectos pensionales, naturaleza que no tenía por expresa disposición del artículo 14 transcrito.»*  
(Subraya y negrilla fuera de texto)

Y, nuevamente al ser sometido a revisión por parte de la Corte Constitucional, la limitación de los efectos de las prestaciones reconocidas declara su exequibilidad mediante sentencia C - 444 de 1997.

Es importante señalar que, los Magistrados de la Corte Constitucional que en su momento realizaron el examen de exequibilidad de las disposiciones que dan sustento a la competencia del poder Ejecutivo para limitar los efectos de las primas y/o bonificaciones otorgadas con base en la Ley 4ª de 1992, de una parte, o del asunto que nos ocupa de forma particular, el Decreto 383 de 2013, consideran viable tal ejercicio; pero aquí, debo llamar la atención, tanto los unos – Corte Constitucional - como los otros – Consejo de Estado - coinciden en admitir la constitucionalidad y legalidad de expedir el beneficio con tales restricciones.

La unidad en el criterio de la facultad para el ejecutivo, por los órganos de cierre, indica de manera inequívoca, que no viola tal restricción los derechos de los funcionarios públicos, y menos aún de aquellos cobijados por el beneficio del Decreto 383 de 2013; todos en general, se han visto beneficiados con un ingreso adicional, en razón a que tendrá efectos solo para la base de cotización del Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El sustento de su determinación es del siguiente tenor:

*«La pensión como prestación social que es, se liquida sólo sobre aquellos montos que tienen un carácter salarial, y no todas las sumas que recibe el trabajador responden a esa naturaleza, trátese de un servidor público o particular. Por ello, la pensión no siempre puede representar un porcentaje igual o equivalente a los ingresos reales del trabajador, como pareció entenderlo el legislador.*

*Recuérdese que el patrono y el trabajador, así como el legislador, pueden establecer sumas de dinero que habitualmente puede percibir el empleado, pero que no se tendrán en cuenta para efectos de liquidar determinadas prestaciones sociales, o que no se tendrán como salario (artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo). Esta potestad ha sido avalada por el H. Consejo de Estado y esta Corporación, en diversos fallos. Es decir, ingresos reales del trabajador que no se ven representados en las prestaciones sociales, y no por ello se puede afirmar que existe desigualdad entre los distintos trabajadores al momento de liquidar aquéllas, pues la liquidación se hará siempre en relación con los montos que tengan carácter salarial.»*

*«.....»*

*«En conclusión, la desigualdad que se alega en la exposición de motivos es un sofisma. Sin embargo, ello no permite desconocer que fue voluntad del legislador, en desarrollo de su autonomía, asignarle carácter salarial a la prima que reciben ciertos servidores públicos, facultad que no le está prohibida.*

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
DEMANDADA: NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
RADICACION: 73001-33-33-003-2017-00311-00

referente de salario, que de tiempo atrás, como se ha señalado por parte de la jurisprudencia y, actualmente llama la atención en los elementos y sus efectos de forma específica.

Apreciado bajo dicho enfoque, la conclusión a la que arribó el órgano de cierre, en dicho pronunciamiento, respecto del concepto de salario, lo sustentó en las siguientes consideraciones:

*«100. De conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005 por el cual se adiciona el artículo 48, para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio y las semanas de cotización. Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.*

*101. A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. 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.*

*102. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera que el tomar en cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no afecta (sic) las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe el Estado, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia.*

*103. Por el contrario, con esta interpretación (i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema.*» (Subraya y negrilla fuera de texto)

La sentencia C-279 de 1996, señala que:

*«En varias ocasiones, la Jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991, y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podrían entonces disponer que no se consideran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquél.*

*De otra parte, como anotó el interviniente CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO, la actora ha confundido los conceptos de régimen salarial y salario, pues como afirma aquél en su escrito “el primero, es el género, mientras que el segundo, es la especie. El primero, dentro del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, es sinónimo de derechos laborales del servidor público*

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
DEMANDADA: NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
RADICACION: 73001-33-33-003-2017-00311-00

Corte Constitucional C-279 de 1996, en la que refuerza el criterio, respecto de las determinaciones que toma el Ejecutivo para otorgar efectos prestacionales y/o para limitar los mismos, los cuales son absolutamente legales y constitucionales.

No obstante, lo señalado en relación con la facultad del Ejecutivo para poder expedir el decreto que reglamentaba el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos pertenecientes a la Rama Judicial, las observaciones respecto del concepto de salario, como se ha examinado, no pueden limitar dicha facultad y se encuentran debidamente ajustadas a la normativa y a la interpretación que la jurisprudencia de las altas cortes ha dado al mismo.

Es importante contextualizar el origen del reconocimiento de la bonificación incorporada en el Decreto 383 de 2013, se hace necesario señalar además, que el mismo fue producto de la concertación – Acuerdo -, que con ocasión del cese de actividades del año 2012, realizaron los funcionarios de la Rama Judicial entre otros; y es así que, en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, suscrita por los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, estableció que:

*«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).*

En una de las tantas demandas en las cuales se ha cuestionado la exequibilidad del Decreto 383 de 2013, caso particular en el proceso con radicación No. 11001032500020140074400, que se tramita ante el Consejo de Estado, Sección Segunda, cuyo demandante es **Gustavo Nuñez Serrato** y el **Conjuez Ponente** es el doctor **Pedro Alfonso Hernández Martínez**, el sustento fáctico se encuentra edificado sobre las siguientes consideraciones:

*«Luego, es la Ley 4ª de 1992 la que ordenó al Gobierno Nacional que procediera a nivelar la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.*

*Pero, ante el incumplimiento de este mandato, los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía promovieron ceses de actividades (2006 - 2008) siendo el más decidido el llevado a cabo en el año 2012, consiguiendo así un **Acuerdo para nivelar una remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, que concluyó con la expedición de los Decretos 382, 383 y 384 en el año 2013.** (Negrilla fuera de texto)*

*Fue así como entonces en el año 2012 se firmó un ACTA DE ACUERDO entre el Gobierno y los servidores judiciales tanto de la Rama Judicial como de la Fiscalía General de la Nación para la creación de una BONIFICACION JUDICIAL a ser cancelada a partir del año 2013 con proyección al año 2018, PARA TODOS los servidores judiciales SIN DISTINCIÓN o condicionamiento ALGUNO, ello es, sin tenerse en cuenta si se trataba o no de Servidores Acogidos o No Acogidos.»*

*«Del Acta de Acuerdo.*

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
DEMANDADA: NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
RADICACION: 73001-33-33-003-2017-00311-00

limitaciones de los beneficios de prestaciones que le reconoce como estímulo para otorgarle una remuneración acorde con su cargo y funciones; el fallo señala de forma particular que:

*«De las anteriores pautas jurisprudenciales se colegía, que para efectos de liquidación de pensiones de funcionarios del extinto DAS, la PRIMA DE RIESGO constituía factor salarial no solo para temas pensionales sino también para la liquidación de las prestaciones sociales de dichos funcionarios, y así se venía ordenando en anteriores pronunciamientos, incluso por quien hoy también es ponente del presente asunto, por ejemplo, en providencia del 05 de julio de 2018 proferida dentro del proceso con radicación 73001-33-33-002-2014-00360-01 número interno 0980/2017 de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurado por MAURICIO MOLINA GONZALEZ en contra de la NACIÓN — DPTO. ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD — DAS EN SUPRESIÓN — FIDUPREVISORA S.A., en donde se ordenó a la entidad demandada **reliquidar todas las prestaciones sociales del demandante, incluyendo la prima de riesgo como factor salarial equivalente al 35% sobre su asignación básica mensual.** (Subraya fuera de texto)*

**No obstante lo anterior, la Sala considera que el anterior criterio debe reorientarse acorde con las nuevas pautas jurisprudenciales implementadas por el H. Consejo de Estado, las cuales constituyen un precedente jurisprudencial que debe ser acatado por esta Corporación, en acatamiento a lo dispuesto, entre otras disposiciones, en los artículos 102, 256 y 270 del CPACA.** (Subraya y negrilla fuera de texto)

*En efecto, el principal argumento que se había esgrimido en apoyo de reconocer la prima de riesgo como factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales, incluyendo la pensión de jubilación, se había estructurado con base en la Sentencia de Unificación del 01 de agosto de 2013, que dicho sea de paso, se ocupó solamente de la inclusión de dicha prima en la pensión de jubilación, pero no de sus prestaciones sociales; sin embargo, es evidente que a partir de la expedición de la Sentencia de Unificación en materia pensional del 28 de agosto de 2018 expedida por la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo, aquella perdió fuerza vinculante para los efectos que regulaba. Por consiguiente, tampoco puede dársele fuerza vinculante "por extensión" en relación con otras prestaciones como las aquí pretendidas, máxime cuando esa no es una de las características de las Sentencias de Unificación.* (Subraya fuera de texto)

*Así las cosas, actualmente la sentencia del 1° de agosto de 2013 atrás citada ya no tiene aplicación, luego, hoy por hoy, no puede decirse que la prima de riesgo de los funcionarios del DAS pueda incluirse para efectos de la reliquidación de su pensión y mucho menos para la reliquidación de sus prestaciones sociales como lo venía efectuando este Tribunal, porque no existe ningún fundamento legal para ello y la jurisprudencia que se había aplicado para extender sus efectos, perdió su fuerza vinculante.* (Subraya fuera de texto)

**Cabe destacar, que desde la expedición de la sentencia C-279 de 1996, la H. Corte Constitucional había hecho algunas reflexiones sobre los componentes que constituyen o no salario, señalando que corresponde al legislador cierta libertad para establecer dichos componentes, y definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución. En esta perspectiva señaló que los pagos por primas técnicas y "especiales" no sean factor salarial, lo cual no lesiona los derechos de los trabajadores y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional.»** (Subraya y negrilla fuera de texto)

De ahí que deba arribarse a la conclusión de que, el artículo 1° del Decreto 383 de 2013, tiene todo el soporte legal y jurisprudencial por ajustarse a lo que la jurisprudencia y la ley han determinado como elementos constitutivos de salario.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
DEMANDADA: NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
RADICACION: 73001-33-33-003-2017-00311-00

El tema de los efectos de las primas y/o bonificaciones está suficientemente decantado en la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado<sup>6</sup>, al referirse de forma particular a los efectos del carácter salarial de la prima reconocida con base en la Ley 4ª de 1992, precisando que:

*«A partir de la expedición de la Ley 332 del 19 de diciembre de 1996 el carácter no salarial de la mencionada prestación fue modificado en el sentido de que esta debía tenerse en cuenta para efectos de liquidar prestaciones, pero únicamente respecto a la **pensión de jubilación** de los funcionarios señalados en la norma que a la fecha de su entrada en vigencia se encontrarán vinculados al servicio o que se jubilarán con posterioridad a está.»*

Más adelante la misma sentencia, especifica que:

*«Se deben atender los límites previstos por el Legislador en el artículo 10 de la ley 4 de 1992, que en lo pertinente prevé: "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidos en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos".»*

Por ello se afirma que, el Ejecutivo al expedir el Decreto 383 de 2013, atendiendo los límites establecidos en dicha ley respetó el **derecho a la igualdad** en el reconocimiento de los beneficios de la bonificación judicial contemplada en el artículo 1º, para mantener en igualdad de efectos a quienes en virtud de la ley marco les fijó el régimen salarial y prestacional.

#### **¿Se vulnera el derecho a la favorabilidad?**

La respuesta es no, por cuanto como se señaló en precedencia la **protección y progresividad**, es aquello que ha perseguido el Ejecutivo al definir los efectos de las primas y/o bonificaciones a los funcionarios de la Rama Judicial entre otros, además de estimular la permanencia de aquellos, fortalecerla y contrarrestar aquellos desequilibrios por desconocimiento de la normatividad en la que presenten beneficios respecto de la remuneración y la **equidad salarial**, esta es la verdadera razón, no solo expuesta por el Ejecutivo sino por las asociaciones que los representan; el Acuerdo, es un vivo ejemplo de lo señalado, pero aún más, este argumento se encuentra en armonía con la sentencia de unificación, en donde se realizan apreciaciones al respecto en los siguientes términos:

*«Con ocasión de dicha atribución constitucional, el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, a través de la cual estableció «(...) **las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones (...)».*

*En general, se advierte de la exposición de motivos de la mencionada norma que el propósito del legislador, entre otros, fue el de: (i) establecer parámetros generales fundados en la protección y progresividad de los derechos laborales de los servidores públicos de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros;*

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION SEGUNDA - SALA PLENA DE CONJUECES - CONJUEZ PONENTE: CARMEN ANAYA DE CASTELLANOS; Bogotá, D. C., dos (2) de septiembre de dos mil diecinueve (2019); Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho; Radicación: 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-2018); Demandante: JOAQUIN VEGA PÉREZ; Demandado: NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL; SENTENCIA DE UNIFICACIÓN - SUJ-016-CE-S2-2019

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS PALACIOS DELGADO  
DEMANDADA: NACION- RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.  
RADICACION: 73001-33-33-003-2017-00311-00

**normas nacionales vigentes que regulan el régimen prestacional de los funcionarios señalados.**» (Subraya y negrilla fuera de texto)

Ello autoriza a concluir que, todos los pronunciamientos de la Corte Constitucional y/o del Consejo de Estado dejan incólume tanto la facultad del ejecutivo para poder legislar respecto de las prestaciones de los funcionarios de la Rama Judicial en los términos de la Ley 4ª de 1992, como de la limitación que fuera incorporada en los decretos en desarrollo de esta, – se reitera - estipulándose que dicho pago solo sería tenido en cuenta como factor para la realización de aportes al sistema de seguridad social integral.

No puede perderse de vista que, lo acordado con los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL y el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con ocasión del cese de actividades del año 2012, realizaron los funcionarios de la Rama Judicial, como se señaló en precedencia, el mismo fue producto de la concertación; desconocer los efectos otorgados con base en la Ley 4ª de 1992, sería crear una condición más beneficiosa para los funcionarios amparados por el Decreto 383 de 2013, lo cual conllevaría a un inequitativo privilegio que se reflejaría en el acrecencia irreflexiva de la base de liquidación de todas sus prestaciones, lo cual no ha sido ni el espíritu ni la filosofía del estímulo remunerativo creado en el mencionado decreto; y mal se procedería en este momento, por vía judicial, a alterar ese acuerdo de voluntades que no lesionan los derechos ni constitucionales – principios de igualdad, favorabilidad y progresividad de los derechos laborales -, ni legales – con base en la normativa imperante -, ni jurisprudenciales – tanto de la Corte Constitucional y menos aún del Consejo de Estado - , ni mucho menos internacionales– convenios con la OIT - de los trabajadores o de los empleados públicos de la rama judicial en esta circunstancia, cuando muy por el contrario lo que operó fue una mejora de su condición salarial.

Ni, aun así, luego de realizado el recuento histórico que lleva a concluir la vigencia de la legalidad en la facultad de limitar los efectos prestacionales de la bonificación reconocida en el Decreto 383 de 2013; por cuanto, al desconocer el principio de igualdad que se tuvo para expedir el decreto que incorporó la bonificación a los funcionarios allí señalados, vulneraría el principio de igualdad respecto de aquellos que, con base en la Ley 4ª de 1992, les han reglamentado y/o modificado el régimen salarial y prestacional.

En conclusión, para este despacho es claro que, al no desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo censurado, menos aún del decreto, en el cual se sustenta para negar la petición de tener como factor prestacional la Bonificación Judicial allí reconocida y que fuera percibida por el trabajador de la Rama Judicial y/o que los mismos sean contrarios al ordenamiento superior (ley, constitución y bloque de constitucionalidad), por ende, se negarán las pretensiones de la demanda.

## VI.- COSTAS

Sin costas por no darse los presupuestos exigidos en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,