



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué-Tolima, veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: FRANCISCO JAVIER LÓPEZ QUIJANO
Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL
Radicación: 73001-33-33-003-2017-00183-00

1. ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 dentro del presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por Francisco Javier López Quijano contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva De Administración Judicial

2. DECLARACIONES Y CONDENAS

PRIMERA: Que se declare la ocurrencia del fenómeno jurídico denominado silencio administrativo negativo, por cuanto la Nación – Rama judicial – Consejo superior de la Judicatura – Dirección ejecutiva de administración judicial no desató el recurso de apelación presentado el 18 de noviembre de 2016 y su consecuencial nulidad absoluta.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del oficio No. DESAJIBE16 -1374 del 11 de noviembre de 2016, expedido por la demandada, a través del cual se negó el reconocimiento y pago de la reliquidación de las prestaciones sociales teniendo en cuenta la como factor salarial la bonificación judicial como factor salarial, de conformidad con la ley 4 de 1992, como la nivelación salarial de conformidad con el artículo 3 de la mencionada ley, correspondiente a los años 2013,2014,2015, 2016, tal como se solicitó a través de escrito de fecha 2 de noviembre de 2016 ante la entidad demandada.

TERCERA: que se condene a la demandada a ordenar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como nivelación salarial y prestacional a que tienen derecho el demandante como servidor de la rama judicial como nivelación salarial y prestacional teniendo en cuenta para ello lo establecido en el artículo 3º. De la ley 4ª de 1992 y que consiste en la cancelación de las diferencias salariales y prestacionales dejadas de percibir por concepto del sueldo básico y demás prestaciones económicas tales como primas de servicios, vacacional, de navidad, de productividad, bonificación por servicios prestados, cesantías y demás adeudados por los años 2013 a 2016 y en adelante con fundamento en lo establecido en el artículo 3º de la ley 4ª de 1992, suma que resulta de la diferencia de lo pagado actualmente y el aumento que se haga con base en dicha normativa la que deberá hacerse efectiva a partir del 1º de enero de 1998, fecha en que adquirió el derecho a la nivelación salarial y prestacional.

CUARTA: Que se ordenen a la demandada, a la actualización de las condenas en los términos prescritos del artículo 195 del C.C.A.

3. HECHOS

Como hechos relevantes se señalaron en la fijación del litigio¹:

1. Señala que el señor Francisco Javier López Quijano se encuentra vinculado a la Rama Judicial desde hace más de veinte años hasta la fecha, labor que ha desempeñado en forma continua e ininterrumpida, ocupando actualmente el cargo relator.
2. Dice que el actor ha venido percibiendo su remuneración salarial y prestacional según lo establecido en los Decretos anuales expedidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública y con base en el preceptuado en la Ley 53 de 1997.
3. Afirma que en la Ley 4ª. de 1992, se establecieron los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º. de esa normativa, por medio del cual el Gobierno Nacional cada año modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º. Literal a) b) y d) aumentando sus remuneraciones. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.
4. Dice que reglamentada la ley 4ª. de 1992, el Gobierno Nacional mediante decretos anuales ha fijado la remuneración básica mensual y en general el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial del poder público, cumpliendo con la parte específica de la distribución de atribuciones en esta materia prevista en el literal f) numeral 19 del artículo 150 de la Constitucional
5. Que el artículo 14 de la citada Ley 4ª. de 1992 señala 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Nacional.
6. En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional, mediante Decretos dictados anualmente, ha reglamentado la prima especial sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª. de 1992 la cual se fijó con un monto del 30% de la remuneración básica de los funcionarios judiciales en la norma relacionados, pero ello ocurrió únicamente para los Jueces, Magistrados y demás funcionarios, no sucediendo lo mismo hasta ahora para el grueso de los empleados de la Rama Judicial como en efecto lo prevé el parágrafo único del artículo 14 de la citada ley 4ª. de 1992.
7. Advierte que por ello, que su mandante en condición de relator, en acatamiento a lo normado, por el "Derecho a la Igualdad" con los sueldos de sus superiores tiene derecho también a que se le reconozca la bonificación judicial como nivelación salarial y prestacional.
8. Afirma que la bonificación sin carácter salarial despoja a los servidores públicos destinatarios de la misma de una buena parte de los beneficios

¹ Ver folio 31-32 .

salariales y prestacionales que el incremento de la remuneración representa, en la medida que al ser un factor salarial debe tenerse en cuenta para liquidar todos sus derechos económicos, como primas, vacaciones, cesantías, etc.

9. Dice que el concepto de remuneración, en principio, es omnicompreensivo de todos los pagos que recibe el trabajador o empleado como consecuencia o contraprestación del trabajo. Con dicha expresión se designan, entonces, los pagos derivados de una relación laboral. Por ello, esta noción difiere sustancialmente de la de honorarios, en la que no existe vínculo laboral.
10. Señala que en conclusión, la noción de bonificación no es otra cosa, antes y después de la Carta Política de 1991, “y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un “plus” para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.” Las primas especiales y de igual forma las bonificaciones, pues, representan un incremento en la remuneración básica de los servidores públicos, no pudiendo asignarse otro sentido “al concepto de prima usado por el Legislador en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, una consecuencia diferente a la de representar un incremento remuneratorio”.
11. Dice que con este actuar la NACIÓN- RAMA JUDICIAL – ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA desconoce la definición jurídica de salario que consiste en la remuneración que paga el patrono al empleado o servidor público como retribución al servicio prestado.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte demandante consignó como normas violadas: el Preámbulo y los artículos 2, 13, 25, 53, 54, 84 y 209 de la Constitución Política, Parágrafo único del artículo 14 de la ley 4 de 1992, numeral 7 del artículo 152 de la ley 270 de 1996 y demás normas concordantes que se relacionen con el tema

Señala que la constitución de 1991, siguiendo con la técnica de distribución de competencia prevista desde la reforma de 1968, distribuyó la competencia para establecer y determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En esta materia de conformidad con el literal f. numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, el Congreso mediante una ley marco señala los principios generales, objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para determinar y fijar de manera concreta el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. Por manera que, cumpliendo con esta distribución de competencias, el Congreso de la República mediante la ley 4ª. de 1992 estableció los criterios, objetivos y principios generales a los que debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, fijando en el artículo 2º. de dicha normativa, que no se podrá desmejorar en ningún caso los salarios y prestaciones y que el salario deberá ser proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, en aplicación a los principios de progresividad e incremento salarial plasmados en el artículo 53 de la Constitución Nacional.

Advierte que, si bien es cierto, en el artículo 14 de la Ley 4ª. De 1992 se creó por el Congreso, entre otras autoridades judiciales, para los jueces y Magistrados la prima especial sin carácter salarial que el Gobierno debía reglamentar sin ser inferior al 30% ni superior al 60% de la remuneración básica mensual; también lo es, que en este mismo articulado en su parágrafo único determinó igualmente, que “dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados

de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”.

Afirma que, reglamentando la ley 4ª. de 1992, el Gobierno Nacional mediante decretos anuales ha fijado la remuneración básica mensual y en general el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial del poder público, cumpliendo con parte específica de la distribución de atribuciones en esta materia, consagrada en la norma constitucional precitada.

Agrega que el Gobierno Nacional mediante decretos dictados anualmente ha reglamentado la prima especial sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª. de 1992, la cual fijó con un monto del 30% de la remuneración básica de los funcionarios judiciales en la norma relacionados, más no ocurrió lo mismo para los empleados de la rama Judicial como lo previó igualmente el párrafo único de la citada disposición.

Concluye que la Rama Judicial a través del acto administrativo atacado que niega la nivelación salarial y prestacional de mi mandante, quebranta manifiestamente el artículo 53 de la Constitución Nacional, en cuanto desmejora y reduce claramente su salario y prestaciones como empleado de la Rama Judicial, desconociendo, por tanto, los principios de progresividad, remuneración vital y móvil proporcional al trabajo y de prohibición de reducir sus garantías mínimas laborales.

En su concepto el acto administrativo objeto de nulidad vulnera los artículos 25 y 53 de la Constitución Nacional, toda vez, que al demandante se le está desprotegiendo en sus garantías mínimas laborales como también en sus salarios y prestaciones al no reconocerle estos derechos, desconociendo, por ende, el principio de favorabilidad en materia laboral. Es por ello, que el mismo acto administrativo que niega la nivelación salarial y prestacional al convocante quebranta de paso el artículo 2º. de la Ley 4ª. de 1992 que como marco, principio y objetivo prohíbe rotundamente al Gobierno Nacional desmejorar sus salarios y prestaciones.

Afirma que adicionalmente a lo anterior, el acto administrativo en cuestión, trasgrede manifiestamente el numeral 7º. del artículo 152 de la Ley Estatutaria para la Administración de Justicia, que contempla el derecho a los funcionarios y empleados judiciales a percibir una remuneración acorde con su función, dignidad y jerarquía, la que no podrá ser disminuida de manera alguna.

Conceptúa que el derecho al trabajo, su remuneración y garantías mínimas, además de tener la garantía de derecho constitucional cuya primacía establece el artículo 5º. de la Carta Política, ha sido también elevada a la categoría de derecho humano en Convenios Internacionales del Trabajo y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que han sido ratificados por Colombia (Declaración Universal de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, Convención Americana de Derechos Humanos, Resoluciones de la O.I.T, normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad artículo 53 y 93 C.N.), siendo por tanto vinculantes para el Estado Colombiano y prevalentes en el orden interno; bloque de constitucionalidad con el cual riñe el acto administrativo de la Rama Judicial en cuanto niega la nivelación salarial y prestacional. “únicamente” para las cotizaciones a salud y pensiones. En este punto, bien vale la pena recordar la posición del Consejo de Estado sobre el alcance de las Primas en nuestro sistema remuneratorio de los servidores públicos. Ello es pertinente en el juzgamiento de la presente causa, en tanto la bonificación del decreto 383 de 2013 no es otra cosa que una prima, esto es, un incremento salarial.

Señala que la nulidad del artículo 7º del Decreto 618 de 2007 que reiteraba que la prima del 30% del artículo 14 de la ley 4ª de 1992 no tenía carácter salarial, el Consejo de Estado precisó el carácter salarial de las Primas, lo que implicó una rectificación jurisprudencial. Dijo el Consejo de Estado en esa ocasión: Como el problema que surge de la demanda reside en la aplicación que hizo el Gobierno del fenómeno de la prima especial sin carácter salarial para un grupo de servidores de la Rama Judicial, conviene examinar los alcances de esta figura dentro del contexto jurídico de la función pública conforme al régimen que lo ha regulado antes de la expedición de la Carta de 1991 y después de la misma, a fin de desentrañar con la mayor claridad posible, la textura de la figura dado que ella hace parte del universo jurídico plasmado en la Ley 4ª de 1992.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

4.1. NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

La apoderada judicial de la parte demandada, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no le asiste derecho al reconocimiento de la partida de bonificación judicial a la parte demandante.

Al hacer un estudio normativo sobre la ley 4 de 1992, menciona que en virtud de dicha ley se da la potestad para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos y de los cuales radican en el gobierno nacional, basados en la constitución y la ley, quien determina sus asignaciones.

En desarrollo de las facultades de la ley 4 de 1992, se expidió el decreto 57 de 1993, que en su artículo 1 y 2, y para el 1º de enero de 1993, se menciona que coexisten dos regímenes salariales y prestaciones, que es el régimen ordinario o no acogidos, que se aplican a los servidores judiciales que venían vinculados a esa fecha y que optaron por continuar bajo el amparo de las disposiciones anteriores, y un régimen especial o de acogidos cuyo destinatario son los empleados de la rama judicial, y los que se vincularon a esta entidad a partir del 1º de enero de 1993.

Por lo anterior, señala que la normatividad aplicable al asunto que ocupa se encuentra consagrado en los decretos 57 y 11 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995, 36 de 1996 y los posteriores a los que se han subrogado.

Así mismo, al entrar a hondar en el decreto 383 de 2012, concluye que, por expreso mandato legal, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al sistema general de pensiones al sistema general de seguridad social en salud.

Haciendo un hincapié sobre distintas decisiones, tanto de la corte constitucional como del honorable Consejo de estado, concluye que, el legislador tiene la libertad para disponer que determinados emolumentos se liquiden sin consideración al monto total del salario del servidor judicial, es decir, que cierta parte del salario no constituya factor para liquidar algunos conceptos salariales.

Es por esa razón, y al tener en cuenta los postulados normativos señalados, la dirección ejecutiva de administración judicial y sus seccionales, como agentes garantes del principio de legalidad, están sometidas al imperio de la ley y obligadas aplicar el derecho vigente a tenor de su redacción, dándole estricto cumplimiento.

Por lo anterior, solicita no condenar a la entidad demandada y declarar probadas las excepciones denominada inexistencia de perjuicios.

5. TRAMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 08 de Junio de 2017, correspondiéndole a este despacho judicial (archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.3), a través de auto del 27 de junio de 2017, la titular de este despacho judicial, se declaró impedida para conocer del presente tramite con fundamento en el numeral 1° del artículo 140 del CGP, razón por la cual, se remitió al Honorable tribunal con el fin de que se estudiara su impedimento. (archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.35-36)

A través de providencia del 04 de agosto de 2017 el Honorable Tribunal administrativo del Tolima, declara fundado el impedimento propuesto, y efectúa nombramiento de juez ad – hoc, al doctor Edgar Daniel Rincón Puentes, quien a través de providencia del 17 de octubre 2017 admitió la presente demandada (archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.). Vencido el término de traslado para contestar y el correspondiente a las excepciones propuestas, mediante auto del 18 de junio de 2018 se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol. 85), llevándose a cabo el día 3 de agosto de 2018, con la comparecencia de los apoderados judiciales de las partes; en ella se analizaron los requisitos de procedibilidad, se resolvió la excepción previa propuesta, se fijó el litigio, se evacuó el trámite correspondiente a las posibles fórmulas de conciliación sin que las partes llegaran a un acuerdo, se decretaron las pruebas; En auto fechado 20 de enero de 2020 se pusieron en conocimiento las pruebas documentales aportada (A2. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO II fol.281)

Encontrándose el proceso al despacho, el 26 de febrero de 2020, se aporta memorial por parte del doctor Edgar Daniel Rincón Puentes, a través del cual informa que no ostenta la calidad de conjuer, desde el mes de enero de ese año; que por secretaria se procedió a remitir el presente expediente al tribunal administrativo, con el fin de que se efectuó el proceso de sorteo, correspondiéndole a la abogada Nexi del Socoro Díaz Palencia (A2. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO II fol. 288).

Allegado el expediente, a través de proveído del 02 de diciembre de 2020, se ordenó presentar por escrito a las partes los alegatos de conclusión (Fol. A2. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO II fol. 294), derecho del cual hizo uso la parte demandante (fA3. 2017-00183 ALEGATOS PARTE DEMANDANTE).

6. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO:

Resuelto lo anterior, en el *sub-examine*, el problema jurídico consiste en establecer si el señor Francisco Javier López Quijano tiene derecho al reconocimiento y pago de la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial a partir del año 2013, esto es, si se ajusta o no a la legalidad el acto administrativo atacado contenido en el oficio DSAJIBO16-1374 del 11 de noviembre de 2016 y en el acto ficto negativo frente al recurso de apelación interpuesto el 18 de noviembre de 2016.

Por otro lado, previamente a resolver el fondo del asunto, el despacho se pronunciará frente a las excepciones propuestas por la entidad accionada:

- **Inexistencia de perjuicios:**

Vale la pena resaltar que a esta excepción el despacho no le dará trámite ni estudio por cuanto dentro de libelo introductorio no se encuentra pretensión alguna sobre perjuicios.

- **Innominada o genérica:**

Se precisa que de conformidad con el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, en la sentencia definitiva el Juez decidirá sobre las propuestas y cualquiera que se encuentre probada, sin que dentro del asunto se observen elementos que puedan constituir una excepción que amerite ser decretada de manera oficiosa.

2. DE LO PROBADO DENTRO DEL PROCESO:

De acuerdo con las pruebas documentales incorporadas, encontramos como hechos acreditados en el *sub lite* los siguientes:

HECHOS RELEVANTES PROBADOS	FOLIOS
<ul style="list-style-type: none"> • que a través de derecho de petición con fecha de radicación 02 de noviembre de 2016, la parte actora solicitó el reconocimiento, reajuste de las prestaciones sociales a partir del 01 de enero de 2013, teniendo en cuenta la bonificación judicial 	<p>(archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.7).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • que a través de oficio DESAJIB16-1374 del 11 de noviembre de 2016, la entidad demandada deniega la solicitud incoada. 	<p>(archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.9-10).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • No conforme con la decisión anterior, la apoderada judicial interpone recurso de apelación frente al oficio DESAJIB16-1374 del 11 de noviembre de 2016. 	<p>(archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.11-12).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Qué a través de resolución No. 002762 del 15 de noviembre de 2016, el director seccional de administración judicial de la ciudad de Ibagué, concedió recurso de apelación y ordenó en su numeral segundo, remitir el expediente a la autoridad competente, en aras de realizar el trámite correspondiente a segunda instancia. 	<p>(archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.13-14).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Conciliación extrajudicial certificada el 02 de junio de 2017, llevada a cabo en la Procuraduría 	<p>archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.13-14).</p>

106 judicial I para asuntos Administrativo de la ciudad de Ibagué.	
<ul style="list-style-type: none"> • Copia de expediente administrativo del señor Francisco Javier Quijano, junto con los ingresos salariales realizados desde el año 2013 y hasta 31 de agosto de 2018. 	<p>archivo pdf. A1. 73001333300320170018300 CUADERNO PRINCIPAL TOMO I fol.124-270 y siguiente).</p>

3. 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 trabajadores oficiales.

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.

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 otras 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.

Por otro lado, la Ley 270 de 1996 en su artículo 125 señala el siguiente tenor:

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.*

Por lo anterior es evidente que el Congreso dispuso la nivelación para todos los servidores de la Rama Judicial y no para algunos como lo ha venido haciendo caprichosamente el Gobierno Nacional, además de que la Ley 4ª de 1992 en su artículo 1º ordenó la fijación del régimen salarial y prestacional de todos los empleados de la rama judicial, que como se encuentra implícitamente dentro de la Ley 270 de 1996, comprende a quienes se encuentran vinculados a esta.

En aras de obtener la nivelación salarial ordenada por la mencionada Ley 4ª de 1992, se expidió el Decreto 383 de 2013 que reza lo siguiente:

ARTÍCULO 1. *Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:

(...)

Conforme lo anterior, los decretos reglamentarios expedidos con fundamento en la Ley 4ª de 1992, por los cuales se regula, entre otras materias, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos pertenecientes a la Rama Judicial, deben estar acordes con lo dispuesto en las normas vigentes, porque de esa manera se respeta el orden jurídico, especialmente en lo que tiene que ver con la legalidad.

En ese sentido, y como quiera que el Decreto 383 de 2003, creó una bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, resulta imperativo que dicho acto administrativo este acorde con los fines constitucionales y legales del Estado.

El Decreto mencionado anteriormente, creó una bonificación judicial la cual es reconocida mensualmente a los empleados judiciales, constituyendo factor salarial únicamente para la base cotización del Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Ahora, si bien es cierto la Ley 4ª de 1992 otorgó al Presidente de la Republica las facultades para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, también lo es que los actos administrativos proferidos en virtud de esta, deben estar encaminados a cumplir con los fines y propósitos de la Constitución y la Ley y en ese sentido, en tanto se regulan derechos laborales en el Decreto 383

de 2013, este debió estar sujeto a los principios normativos que desarrollaban expresamente los elementos constitutivos de salario y los pagos que no constituyen salario, y no, como se hizo simplemente disponer del derecho por mera liberalidad.

Nuestro órgano de cierre se ha pronunciado sobre el concepto del salario, manifestado que es toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador, y de igual forma indicó que no hace parte de este:²

“(i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajado, como el auxilio de transporte (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales y ocasionales de carácter extra legal si las partes acuerdan que no constituyen salario”

De las líneas anteriores se puede inferir que la bonificación judicial no puede tener una doble connotación, es decir, la de constituir parcialmente salario.

Por lo anterior, la bonificación de que trata el artículo 1° del Decreto 383 de 2013, constituye salario en toda su integralidad, pues esta se presenta gracias a la contraprestación de la labor realizada por el funcionario, pues según voces de nuestro máximo órgano constitucional *“constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio”*³

Del estudio que le da este despacho 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, pues dicha normatividad se torna violatoria al principio de legalidad por desconocer que el salario, para todos los efectos legales y prestacionales incorpora 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, pues para la base de cotización del Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud es constitutivo de salario, pero para la liquidación de las prestaciones no lo es, razón que convierte en ilegal dicha restricción.

Por todo lo anteriormente expuesto, considera este suscrito que el artículo 1° del Decreto 383 de 2013, tiene un vicio de ilegalidad por no ajustarse a lo que la jurisprudencia y la Ley han determinado como elementos constitutivos de salario.

Ahora, el bloque de constitucionalidad incorpora a la legislación interna los convenios y tratados internacionales, los cuales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de legalidad de las actuaciones del Estado, pues se estaría vulnerando la Carta Magna si no se da la aplicación de estos.

Ahora, como convenio internacional de gran importancia dentro del tema de estudio, se encuentra el convenio sobre la protección del salario (Convenio, núm. 95, 1949), el cual fue adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, que tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, dispuso que el salario es *“ todo aquello que percibe el trabajador por causa directa del contrato de trabajo, por el servicio que se preste o se deba prestar”*.

En la legislación interna la Ley 50 de 1990 establece los elementos que integran el salario, de la siguiente manera:

² Consejo de Estado. Sección Cuarta, Rad. 25000-23-27-000-2011-00336- 2014.

³ Corte Constitucional, C-521, 1995.

ARTICULO 127. ELEMENTOS INTEGRANTES. <Artículo modificado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, **bonificaciones habituales**, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones. (Resaltado por el despacho)

Del mismo modo el artículo 128 de la misma Ley, establece que pagos realizados al trabajador no constituyen salario, con el siguiente tenor:

ARTICULO 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIOS. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, **bonificaciones** o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedentes de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el {empleador}, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad. (Subrayado por fuera de texto)

De lo anterior, este despacho puede colegir que las bonificaciones, son un elemento constitutivo del salario que devenga el trabajador por realizar su actividad personal, de igual manera se encuentra explícitamente dentro del artículo 128 de la Ley 50 de 1990 que no es un elemento el cual constituya o se encuentre inmerso dentro del concepto de salario.

En otro orden de ideas, encuentra este despacho que el artículo 1° del Decreto Reglamentario 383 de 2013, viola directamente a los principios constitucionales y los convenios internacionales ratificados por nuestro país sobre el concepto y los elementos integrantes del salario.

Por esto, la bonificación judicial prevista dentro del Decreto 383 de 2013 en su artículo 1° restringe de manera tangencial el concepto de salario determinado por el legislador, las normas internacionales y la jurisprudencia, pues se determinó que la bonificación judicial, para las cotizaciones que se hacen al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, si constituye salario, pero para el pago y liquidación de las prestaciones sociales no lo será.

4. Caso concreto

Conforme las certificaciones laborales aportadas al sub examine y de lo sostenido en el acto atacado, evidencia este despacho que a partir del año 2013 la entidad accionada, no le ha tenido en cuenta la bonificación judicial como salario al actor, pues con el salario que le ha venido pagando la entidad demandada le liquida todas las prestaciones sociales a que tiene derecho el señor Francisco Javier López

Quijano, no tomando así la bonificación judicial prevista dentro del Decreto 383 de 2013.

Aunado a lo anterior, la Rama Judicial no le cancela la totalidad de las acreencias laborales a que tiene derecho el actor, pues realiza la liquidación de las prestaciones sociales con un porcentaje del salario básico al no tenerle en cuenta la bonificación judicial como factor salarial, desde el año 2013, adeudándole así los efectos e incidencias en todas sus pretensiones con el 100% de su remuneración básica mensual.

Conforme lo antepuesto, la bonificación judicial creada dentro del Decreto 383 de 2013 debe significar un plus o un incremento al salario, pues el objetivo de la creación de la misma es como retribución o reconocimiento al trabajo prestado por el actor a la entidad demandada.

Así mismo, el artículo 4º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito en el Salvador el 17 de noviembre de 1988, aprobado en nuestra legislación mediante la ley 319 de 1996, estableció que a los Estados les quedaba prohibido restringir o menoscabar un derecho reconocido y vigente en la legislación interna, figura conocida como prohibición de regresividad.

A la luz de los principios establecidos por los pactos y tratados internacionales, es claro que la interpretación que debe darse a la ley 4ª de 1992 y sus decretos reglamentarios debe ser aquella que garantice la progresividad de los derechos, que para el caso concreto, no es otra que la cancelación de la bonificación judicial un plus a la asignación básica y no como un porcentaje de la misma.

En efecto, bajo las actuales condiciones de desarrollo social y político las condiciones laborales han alcanzado un alto grado de protección, de tal manera que una vez se ha alcanzado ese nivel, cualquier retroceso que se presente es contrario al ordenamiento jurídico. Bajo esas circunstancias, pretender que al salario o una parte de este se le otorgue una connotación distinta, constituye una determinación regresiva en la medida que en lugar de generar incrementos en la remuneración del servidor (como fue el querer de la ley 4ª) lo que está es disminuyendo el mismo.

Por lo tanto, las normas que reglamentan la ley 4ª como lo es el Decreto 383 de 2013 debe ser entendida a la luz del principio de progresividad, en el entendido de que se debe propender por el mejoramiento de los beneficios laborales económicos para los trabajadores, situación que en el caso concreto no viene ocurriendo, toda vez que la forma como se le viene cancelando la prima especial de servicios al actor implica un retroceso.

Además de las grandes desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios, que se han hecho sobre el principio de favorabilidad en materia laboral, para el presente caso es perfectamente aplicable, los sostenido por el profesor Uruguayo Américo Plá Rodríguez, quien brillantemente sobre el tema ha diseñado una teoría que se convirtió en doctrina internacional del trabajo, estableciendo como el primero de los principios del derecho del trabajo, el principio protector, cuyo fundamento responde al propósito de nivelar desigualdades, plasmando este principio en tres reglas: la de "***in dubio pro operario***", la de la norma más favorable, y la de la condición más beneficiosa; que las definió, así:

a) La regla "in dubio pro operario". Criterio que debe utilizar el juez o el intérprete para elegir entre varios sentidos posibles de una norma, aquel que sea más favorable al trabajador.

b) La regla de la norma más favorable. Determina que en caso de que haya más de una norma aplicable, deba optarse por aquella que sea más favorable, aunque no sea la que hubiese correspondido según los criterios clásicos sobre jerarquía de las normas.

c) La regla de la condición más beneficiosa. Criterio por el cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir las condiciones más favorables en que pudiera hallarse un trabajador”⁴

Todo esto impone necesariamente concluir a la luz del Estado social de derecho, que los destinatarios de la bonificación judicial, creada por el Decreto 383 de 2013 y reglamentada correctamente como valor adicional al salario, se consolidó como derecho adquirido del actor y por ello no le era dable al Gobierno, ni mucho menos a la administración suprimírselo, pues implicaría regresar y desproteger el salario de los servidores beneficiarios que perciben esta bonificación.

En atención a lo expuesto, aparece paladino que la Rama Judicial, hasta ahora ha afectado negativamente las prestaciones sociales y laborales del actor, excluyéndole de su base liquidatoria la bonificación judicial, como un valor adicional al salario legalmente establecido en el Decreto 383 de 2013, con lo cual incurre en violación de los principios constitucionales relacionados en precedencia, que le impiden desmejorar el salario de sus empleados y afectar sus garantías mínimas.

En conclusión, para este despacho es claro que el acto administrativo demandado, así como los decretos del gobierno, que no consideran la bonificación judicial como un valor adicional al salario básico percibido por el trabajador de la Rama Judicial, son contrarios al ordenamiento superior (ley, constitución y bloque de constitucionalidad), y por ende se accederá a las pretensiones de la demanda.

Consecuente con lo anterior, se ordenará a la entidad accionada:

1. Reconocer y cancelar al accionante desde el 01 de Enero de 2013 hasta la fecha de la sentencia y en adelante, la bonificación judicial como nivelación salarial y prestacional teniendo en cuenta para ello lo establecido en el artículo 3° de la Ley 4 de 1992 que consiste en la cancelación de las diferencias salariales y prestacionales dejadas de percibir por concepto del sueldo básico y demás prestaciones económicas tales como primas de servicios, vacacional, de navidad, de productividad, bonificación por servicios prestados, cesantías y demás adeudadas.

2. Las sumas que resulten adeudadas con motivo de esta sentencia, deberán ser reajustadas en los términos del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por la parte actora por concepto de la reliquidación pensional, desde la fecha a partir de la cual se hace exigible la obligación decretada hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir

⁴ PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, " Los principios del derecho del trabajo", Depalma, Buenos Aires, 1978, p. 40.

el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas. Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada, en cuanto a su diferencia insoluta.

Así mismo, la administración pagará intereses a partir de la ejecutoria de la sentencia, en cuanto se cumplan los supuestos de hecho previstos para ello en los artículos 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones denominadas INEXISTENCIA DE PERJUICIOS e INNOMINADA O GENERICA propuestas por la demandada, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del oficio el oficio **DESAJIB16-1374 del 11 de noviembre de 2016**, emanado de la **RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE IBAGUÉ.**

TERCERO: DECLARAR la nulidad del acto ficto producto de la ocurrencia del silencio administrativo negativo derivado de la falta de respuesta del recurso de apelación interpuesto por el demandante el día 18 de noviembre de 2016, en contra del acto administrativo contenido en el oficio No DESAJIB16-1374 del 11 de noviembre de 2016 proferido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de la Rama Judicial, mediante el cual se negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial y la reliquidación de las prestaciones sociales a la demandante.

CUARTO: Declarar que no hay lapsos prescritos por cuanto **no existen periodos** reclamados más allá de los tres años anteriores a la presentación del derecho de petición con el cual se solicitaron los derechos laborales.

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento de derecho, CONDENAR a la NACIÓN - RAMA JUDICIAL a reconocer, reliquidar, reajustar y pagar al señor FRANCISCO JAVIER LÓPEZ QUIJANO desde el 01 de Enero de 2013 hasta la fecha de la sentencia y en adelante, las prestaciones sociales, la suma que resulte como diferencia existente entre lo pagado hasta ahora y la reliquidación de todas sus prestaciones y emolumentos laborales, tales como primas, bonificaciones, cesantías y seguridad social, que resulte teniendo como base de liquidación incluyendo la bonificación judicial creada por el decreto 383 de 2013 de su asignación básica legal.

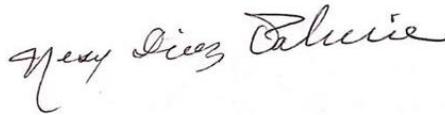
SEXTO: Las sumas que sean reconocidas como consecuencia de esta sentencia, serán actualizadas de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, según la fórmula anteriormente expuesta.

SEPTIMO: A esta sentencia se le dará cumplimiento en los términos señalados por los artículos 187, 189 y 192 del Código de Procesamiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

OCTAVO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes con las precisiones del artículo 114 el Código General del Proceso y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 del 22 de febrero de 1995.

NOVENO: Sin costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, reading "Nexy Del Socorro Diaz Palencia". The signature is written in a cursive style with a large initial 'N'.

NEXY DEL SOCORRO DIAZ PALENCIA
Juez Ad – Hoc