

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
IBAGUÉ – TOLIMA

Ibagué, 30 de noviembre de 2023

Radicado: 73001-33-33-006-2020-00003-00
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: ANDREA YINETH LEAL NUÑEZ
Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de
Administración Judicial

A través de apoderado judicial, la señora ANDREA YINETH LEAL NUÑEZ en contra de LA NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, acudió a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, convocando a juicio con el fin de obtener las siguientes DECLARACIONES Y CONDENAS:

Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. DSAJIB017-3027 del 16 de agosto de 2017, expedido por el director ejecutivo de la Rama Judicial, por medio del cual se niega las pretensiones de la reclamación administrativa.

Que como consecuencia de la declaración a que se refiere el numeral precedente, se ordene el reconocimiento de la pago de la bonificación judicial como nivelación salarial y prestacional de la accionante como servidora de la Rama Judicial, teniendo en cuenta para ello lo establecido por el artículo 3 de la Ley 4ª de 1992, y que consiste en la cancelación de las diferencias prestacionales dejadas de percibir por concepto de prestaciones económicas tales como Primas de Servicios, Vacacional, de Navidad, de Productividad, Bonificación por Servicios Prestados, Cesantías y demás, adeudados por los años 2013, 2014, 2015, 2016, y los años futuros, con fundamento en lo establecido en el artículo 3 de la Ley 4ª de 1992, la cual se encuentra vigente para su aplicación; SUMA ESTA 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 2013, fecha en que adquirió el derecho a la nivelación salarial y prestacional y hasta el día que se presentó esta demanda.

Que se ordene la actualización de las condenas en los términos del artículo 195 del C.C.A.

Los HECHOS relevantes, que relaciona en el contenido de la demanda son los siguientes:

Señala que la demandante, se encuentra vinculada a la Rama Judicial desde el 1 de febrero de 2008 hasta la fecha, labor que ha desempeñado en forma continua e ininterrumpida, ocupando el cargo de secretaria del Juzgado Administrativo del Circuito de Ibagué.

Que el 09 de agosto de 2017, se radicó reclamación administrativa, negada con el acto administrativo DESAJIB017-3027 del 16 de agosto de 2017.

El 18 de octubre de 2017 se presentó recurso de apelación contra el citado acto administrativo y hasta la presente no se profirió resolución y/o decisión alguna.

El requisito de procedibilidad quedó agotado, conforme se demuestra con la certificación dada por la procuraduría 105 delegada para asuntos administrativos.

Expuso como **FUNDAMENTOS DE DERECHO**, el siguiente:

El Preámbulo y artículos 2, 13, 25, 53, 54, 84 y 209 de la Constitución Nacional, parágrafo único del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, numeral 7º 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”, 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 la demandante, 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 a la demandante se les 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 a la demandante 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 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.

Refiere que el Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación No. 11001-03-25-000-2007-00098- 00 (1831- 07) de 02 de abril de 2009, M.P. Gustavo Aranguren los empleados del Estado ordinariamente mencionado bajo el título de “primas”, para significar invariablemente, un agregado en su ingreso laboral en ocasiones de naturaleza prestacional y en otras de carácter salarial, o como simple bonificación, pero en todo caso con la constante de representar un incremento en los ingresos derivados de la relación laboral. En lo específico de la figura tomada en su aspecto salarial, el Decreto 1042 de 1968, contentivo de la clasificación y remuneración de los cargos para los empleos públicos, la noción de “prima” como concepto genérico, emerge a título de reconocimientos económicos adicionales para el empleado a fin de expresar cualidades o características particulares del

mismo, que con todo, implican un aumento en su ingreso laboral, es así, como la prima técnica, la prima de antigüedad, la prima de clima, entre otras, representan un sistema utilizado en la función pública para reconocer un "plus" en el ingreso de los servidores públicos, sin importar que en la definición normativa de esencia, sea o no definido su carácter salarial, prestacional o simplemente bonificatorio. Por consiguiente, la Sala puede señalar que el concepto de prima dentro del régimen jurídico anterior a la expedición de la Carta de 1991, opera invariablemente como un fenómeno retributivo de carácter adicional a la actividad laboral cumplida por el servidor público. Posteriormente, con la expedición de la Carta Fundamental de 1991, el concepto mantiene identidad funcional con la manera como el régimen jurídico anterior se refirió a las primas para sobre su estructura representar básicamente un incremento a la remuneración; propiamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación; de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un "plus" para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.

También dice que "SE VULNERO EL ARTICULO 53 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL" que consagra el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, toda vez que existiendo los elementos constitutivos de toda relación laboral como son: SUBORDINACIÓN, DEPENDENCIA, SALARIO, PRESTACIÓN PERSONAL DEL SERVICIO, se negó con el acto acusado el pago de los salarios y las prestaciones sociales. De allí que se desprenda que se incurrió una falsa motivación del acto que se expidió para denegar el pago y reliquidación de sus prestaciones debidas, y los salarios pues se encuentran estructurados los elementos de una relación legal y reglamentaria y desconocerlo constituye ocultación de una situación real.

Argumenta que "SE VULNERO EL ARTICULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL", porque se quebrantó el principio de igualdad; que "SE VULNERO EL ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL", ya que el funcionario que expidió el acto administrativo aquí demandado incurrió en una evidente extralimitación de sus funciones y omisión de sus deberes; también enfatiza que "SE VULNERO EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA" ya que a la demandante no se le reconoció la reliquidación de las prestaciones sociales, y demás acreencias laborales a las cuales tiene derecho, conforme lo ordena la ley 4 de 1992.

Finaliza diciendo que "SE VULNERO EL ARTÍCULO 8 DEL DECRETO 1950 DE 1973"; "SE VULNERO EL DECRETO 1042 DE 1978 ARTÍCULO 42", "SE VULNERO EL ARTÍCULO 209 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA"

TRAMITE PROCESAL

La demanda se ADMITIÓ, mediante auto del 25 de febrero de 2021, luego de que el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, mediante providencia del 5 de marzo de 2020 declarara fundado el impedimento manifestado por el titular del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, separándolo del conocimiento del proceso y como consecuencia de ellos ordenó designar Juez ad hoc para la sustanciación, el 7 de octubre de 2020, se nombra en conocimiento al Dr. GABRIEL HUMBERTO COSTA LOPEZ.

Debidamente notificada a las partes, mediante escrito que reposa en el expediente digital, la demandada DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, a través de apoderado, contestó la demanda, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, con el argumento que el legislador tiene la libertad para disponer qué determinados conceptos se liquiden sin consideración al monto total del salario del servidor público, sin que ello implique omisión o un incorrecto desarrollo de los deberes.

Agrega además que en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide son consideración al monto total del salario del trabajador.

Como excepciones, presentó la de PRESCRIPCIÓN, sustentando que los derechos laborales reclamados, conforme al decreto 383 de 2013, solo otorga la bonificación para el pago de salud y pensión. INEXISTENCIA DE PERJUICIOS, sustentando que se ha venido aplicando correctamente el contenido de las prescripciones legales en cumplimiento de además de la normatividad, además que el decreto 383 de 2013, modificado por el 1269 de 2015 gozan del amparo presuntivo de legalidad. Adicionalmente presentó excepción INNOMINADA O GENÉRICA, amparada en el artículo 164 del C.C.A.

En atención a lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 que adiciona el artículo 182 A Ley 1437 de 2011 y por ser un asunto de puro derecho, una vez se allegara el expediente administrativo, se pondría en conocimiento de las partes tal documentación y seguidamente se ordenaría correr traslado para presentar alegatos de conclusión, esto se resolvió a través de providencia de fecha 5 de agosto de 2021.

El 16 de diciembre de 2021, la parte demandada allega apartes del expediente administrativo-certificación laboral de la demandante, documentación que es incorporada al proceso, puesta en conocimiento de las partes y se dispone a correr traslado para alegar de conclusión, mediante providencia del 10 de febrero del año 2022, la parte demandante presentó escrito de alegaciones, la demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

En nueva diligencia de sorteo de conjueces, realizada el 7 de septiembre de

2022, se designó para la sustanciación al Dr. Ricardo Andrés Suarez Guzmán.

Encontrándose el presente proceso al Despacho para proferir la sentencia respectiva, se observa que no se encuentra en causal de nulidad que invalide lo actuado, luego de las siguientes:

CONSIDERACIONES

La controversia consiste en establecer si la accionante tiene derecho a que por parte de la Rama Judicial le reliquide sus prestaciones sociales teniendo como factor salarial la bonificación judicial, así como el pago de las diferencias prestacionales dejadas de percibir por concepto de prestaciones económicas, en los años 2013 en adelante.

Previamente a resolver el fondo del asunto, el Despacho se pronunciará frente a la oportunidad de la demanda y a las excepciones propuestas por la entidad accionada.

Inexistencia de perjuicios:

Esta excepción no será estudiada por el despacho por cuanto no aparece en el la demanda pretensión alguna sobre perjuicios.

Pese a no proponer otro medio exceptivo de conformidad con el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia definitiva el Juez decidirá sobre las propuestas y cualquiera que se encuentre probada.

Observa el Despacho que es procedente en esta etapa, estudiar la prescripción como forma de extinguir un derecho sustancial y según el criterio fijado por la Honorable Corte Constitucional¹, la misma cumple funciones sociales y jurídicas invaluable, por cuanto contribuye a la seguridad jurídica y a la paz social, al fijar límites temporales para adelantar controversias y ejercer acciones judiciales.

A partir de lo anterior, es necesario precisar que la Constitución Política, en los artículos 25 y 53 establece la protección del derecho al trabajo y como tal la existencia de unas condiciones mínimas que garanticen la dignidad del trabajador. Es por ello que existe una gama de leyes sociales que son ampliamente favorables al trabajador, considerado la parte débil dentro de la relación laboral, pero también dichas disposiciones buscan garantizar la seguridad jurídica.

En tal sentido, se concede el trabajador la oportunidad para reclamar todo derecho que le ha sido concedido, pero imponiendo un límite temporal, el cual una vez transcurrido hace presumir que no le asiste ningún interés en el reclamo, puesto que no ha hecho ninguna manifestación dentro de la oportunidad que razonablemente le fue otorgada. En consecuencia y una vez transcurrido el lapso otorgado por el legislador para efectuar el reclamo,

¹ Sentencia C-381/00

bien puede el empleador proponer la excepción de prescripción extinguiendo de esta forma el derecho del empleado.

Así las cosas, tenemos que el decreto 3135 de 1968, artículo 41 dispone:

“Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”

A su vez, el artículo 102 del decreto 1848 de 1969, señala:

“Prescripción de acciones.

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.”

Como se puede notar, las normas que regulan lo atinente a la prescripción, señalan que la misma se empieza a contar en contra del trabajador únicamente a partir del momento en que el derecho se hace exigible y por ende, proceder en sentido contrario sería cercenar los derechos laborales, ya que se le estaría castigando por no haber reclamado antes de que se le indicara la existencia de un beneficio.

En el caso que no ocupa, tenemos que la demandante, solicitó el reconocimiento de la bonificación judicial², es por esto que, en aplicación del fenómeno prescriptivo, debe sólo tenerse en cuenta los derechos reclamados con tres años de anterioridad a la radicación de la petición, esto es 9 de agosto de 2017, razón por la cual los derechos del peticionario se reconocerán a partir del 09 de agosto de 2014.

Conforme a lo anterior, se procederá a declarar la prescripción de todos los derechos con anterioridad al 09 de agosto de 2014.

DE LO PROBADO DENTRO DEL PROCESO.

Conforme consta en las certificaciones laborales de cargos ejercidos, salarios y prestaciones, liquidación de cesantías y según el mismo acto demandado, se encuentra probado que la demandante presta servicios a la Rama Judicial desde el 01 de febrero de 2008 hasta la fecha, ejerciendo

² Solicitud de reliquidación de prestaciones sociales y pago de la bonificación judicial con carácter salarial y reliquidación de prestaciones, expediente digital 001.CUADERNO PRINCIPAL.pdf pág. 15.

siempre el cargo de secretaria del Juzgado 2 Administrativo del Circuito de Ibagué.

Igualmente aparece acreditado todo cuanto se le ha pagado a la actora por concepto de salarios y prestaciones, así como sus nombramientos y posesiones.

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.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL Y DE LA FUERZA PÚBLICA

Artículo 1º.- El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará 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 Público, la fiscalía general de la Nación.

La ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración Judicial) señala:

ARTICULO 125. DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL SEGÚN 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.

Estudiada las normas anteriores (ley 4 de 1992), es claro 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. Pero es que, además el artículo 1 de la ley 4 de 1992 ordenó la fijación del régimen salarial y prestacional de todos los empleados de la rama judicial, que como lo dice la ley 270 de 1996, comprende a quienes se encuentren vinculados a esta.

A partir de la ley marco y por mandato de la misma, adicionalmente con sujeción del paro adelantado por la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación durante los meses de octubre y noviembre de 2012, en procura de obtener la nivelación salarial ordenada por la mencionada Ley 4ª de 1992, se expidió el decreto 383 de 2013.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO No 0383 DE 2013

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992,

DECRETA:

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 1 de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde al valor que se fija en las siguientes tablas, así:

(...)

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. Ello permite materializar aquellos postulados que imponen

a la administración la obligación de obedecer la Constitución y la ley, haciéndose realidad que “El acto administrativo no es un fin en sí mismo sino uno de los medios institucionales conferidos a la administración para llevar a cabo las políticas, programas y fines que la Constitución y la Ley establecen al Estado” (Tron Petit & Ortiz Reyes, 2009, p. 75).

En este mismo sentido, y como quiera que el Decreto 383 de 2013, creó una bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, resulta imperativo que dicho acto administrativo esté acorde con los fines constitucionales y legales del Estado.

El referido decreto expedido por el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 4ª de 1992, estableció una bonificación permanente reconocida mensualmente a los empleados judiciales, constituyendo factor salarial únicamente para la base de 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 República 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 esa ley, 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 desarrollan 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.

No se puede olvidar que los decretos reglamentarios, como es el caso del referido 383 de 2013, a la luz de lo expuesto por la doctrina, tienen la función “de desarrollar y permitir la ejecución de las leyes, o de la regulación, teniendo por lo mismo sus enunciados, fuerza vinculante inferior a la de la ley” (Quinche Ramírez, 2009, p. 135).

De esa manera, cuando un acto administrativo de carácter laboral (i) omite seguir los principios constitucionales referidos a la construcción de un orden justo, (ii) desobedece el bloque de constitucionalidad y los preceptos referidos a la protección del trabajador y (iii) restringe el contenido y alcance de lo que se entiende por remuneración para todos los fines prestacionales, se está ante normatividad que debe ser considerada ilegal y, por ello, susceptible de control judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con miras a hacer prevalecer la Constitución y la ley.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el salario, según lo expone la jurisprudencia del Consejo de Estado, es “toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador” y que no hace parte de éste, “(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 trabajador, como el auxilio de transporte (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extra legal si las partes acuerdan que no constituyen salario”

(Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 25000-23-27-000-2011-00336, 2014), se puede inferir que la bonificación judicial no pudo tener una doble connotación, esto es, la de constituir parcialmente salario, como ya se expuso en líneas anteriores.

Aunado a lo anterior, la bonificación judicial creada por el Artículo 1 del Decreto 383 de 2013, constituye salario en su integralidad, pues esta bonificación remunera el servicio como contraprestación del trabajo, todo esto, como lo ha pronunciado la Corte Constitucional cuando indicó que “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” (Corte Constitucional, C- 521, 1995), razón que defiende la ilegalidad que deviene de la restricción del elemento constitutivo de salario en el caso en particular.

El estudio del artículo 1º del Decreto 383 de 2013, expedido en virtud de la Ley 4 de 1992, permite establecer que la bonificación judicial allí prevista, al limitar su alcance como salario solamente para las cotizaciones que se hacen al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que afecte la liquidación de las prestaciones sociales, que dicha normatividad se torne violatorio del principio de legal por desconocer que salario, para todos los efectos legales y prestacionales, incorpora remuneraciones permanentes como la prevista en el aludido decreto.

Y es que la norma transcrita 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 sociales no lo es, razón que convierte en ilegal dicha restricción.

Visto lo anterior, se concluye que el artículo 1º del Decreto Reglamentario 383 de 2013, expedido en virtud de la Ley 4 de 1992, tiene vicio de ilegalidad por no ajustarse a lo que la doctrina, la jurisprudencia y la Ley ha determinado como elementos constitutivos de salario

La Constitución Política también dispuso que los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, serían parte de la legislación interna. De esa manera, según la teoría y la composición del bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son también aplicables y de obligatorio cumplimiento, como parámetro de legalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se estaría vulnerando la propia Constitución Política, pues la forma en la que se legitiman estos tratados y convenios internacionales son a través de la Norma Fundamental, pues para que las normas supra nacionales puedan ser convalidadas debe haber una compenetración jurídica donde los principios y valores constitucionales se vean salvaguardados (Londoño Ayala, 2010, p. 39- 43).

Ahora bien, como convenio internacional relevante en el tema bajo estudio, entre otros, se encuentra el Convenio sobre la protección del salario

(Convenio, núm. 95, 1949), 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, que legitimado por la propia Constitución, 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 deba prestar. Por otro lado, mediante Ley expedida por el Congreso de la República de Colombia (Ley 50, Art. 14 y 15, 1990), hoy vigente, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones, se establecieron elementos integrantes del salario y los que no lo integran, así:

Artículo 14. El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. 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. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 15. El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. 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, excedente 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 fuera de texto)

Establecido lo anterior, la Corte Constitucional, al ser la Corporación Nacional encargada de cumplir con las funciones Constitucionales establecidas en el Artículo 241 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), como salvaguarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, y teniendo en cuenta que la Constitución es la encargada de asegurar a los integrantes del Estado Social de derecho, entre otros, el trabajo, debe ser la predominante en este análisis en aras de establecer lo que ha dispuesto en materia salarial, se puede concluir que la disposición plasmada en el Artículo 1 del Decreto 383 de 2013, es violatorio de la Constitución, pues nació a la vida jurídica incurriendo en una violación directa de los principios establecidos en la norma de rango superior, de los tratados internacionales, teniendo en cuenta que desobedece el Convenio sobre la protección del salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, y de la Ley conforme lo expuesto con antelación.

En conclusión, el acto administrativo que creo la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, esto es, el Decreto 383 de 2013 en su Artículo 1, es violatorio del principio de legalidad, si tenemos que el referido principio comprende el apego al ordenamiento jurídico de todas las actuaciones administrativas, y la referida disposición no se sometió al derecho vigente.

Por esa razón, se logra demostrar que la bonificación judicial allí prevista restringe el concepto de salario determinado por la ley, las normas internacionales ratificadas por Colombia y la jurisprudencia, pues el acto administrativo del Gobierno Nacional 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 demás prestaciones no lo será.

Yendo al campo fáctico de la controversia sometida a consideración de este Despacho, de las certificaciones laborales obrantes al proceso, y de lo sostenido en el acto atacado, expedido por la rama judicial, deviene claro y nítido que, a partir del año 2013, la entidad demandada, no le ha tenido en cuenta la bonificación judicial como salario

Con ese salario reducido, la administración le liquida todas las prestaciones sociales y laborales a el demandante, por no haber tomado de su salario básico legalmente previsto, la bonificación prevista en el decreto 383 de 2013.

De lo analizado, se advierte diáfano, que la rama judicial no le ha cancelado a la accionante la totalidad de sus acreencias laborales, pues solo le liquida sus prestaciones con un porcentaje de su salario básico al no tenerle en cuenta la bonificación judicial como factor salarial, desde el año 2013, por lo que le adeuda durante todo éste tiempo los efectos e incidencias en todas sus prestaciones que tenga el 100% de su salario básico que hasta ahora ha excluido de la base de liquidación.

Como se reitera, deviene lógico que la bonificación judicial signifique un incremento o plus salario, pues como se expuso antes, su existencia solo se concibe como retribución o reconocimiento al trabajo ejecutado. El mismo sentido común indica para el más lego de los ciudadanos, que dicha bonificación se estableció como incentivo o incremento para estimular al trabajador.

La bonificación, por tanto, está legalmente creada luego entonces ella constituye un derecho adquirido que se ha radicado en cabeza de los servidores judiciales que son sus destinatarios y no podía ni puede ser desconocida por la administración judicial, por mandato expreso del artículo 58 de la Constitución y porque su supresión implica regresar y desproteger el salario de los servidores beneficiarios, principios que no se pueden quebrantar, según los artículos 5, 25 y 53 de la Constitución Nacional.

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 diseñó 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"³*

En atención a lo expuesto, aparece patente que la Rama Judicial, hasta ahora ha menoscabado las prestaciones sociales y laborales del demandante, excluyéndole de su base liquidatoria la bonificación judicial, como un valor adicional al salario legalmente establecido en el decreto 383 de 2013 dictado por el gobierno, 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 el Juzgado es claro que el acto administrativo demandado, así como los decretos del gobierno, que NO consideran la bonificación judicial del salario básico como adicional, es contrario al ordenamiento superior (ley, constitución y bloque de constitucionalidad), y por ende se accederá a las pretensiones de la demanda, para lo cual, acorde con la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado⁴ se ordenará a la entidad accionada:

Reconocer y cancelar a la demandante ANDREA YINETH LEAL NUÑEZ, a partir del 09 de agosto de 2014 hasta la fecha de la sentencia, y/o mientras permanezca vinculado a la administración, en los cargos en que se tenga derecho al pago de la BONIFICACIÓN JUDICIAL, como nivelación salarial y prestacional teniendo en cuenta para ello lo establecido en el artículo 3 de la ley 4ª de 1992 y que consiste en la cancelación de la reliquidación de las

³ PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, " Los principios del derecho del trabajo", Depalma, Buenos Aires, 1978, p. 40.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dr., Bertha Lucía Ramírez de Páez, sentencia del 19 de mayo de 2010, expediente 25000-23-25-000-2005-01134-01(0419-07)

prestacionales sociales, incluyendo la bonificación judicial como factor salarial y prestacional.

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 Código 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 el actor por concepto de la reliquidación prestacional, 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 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 artículos 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Se condenará en costas a la parte demandada por darse los presupuestos exigidos en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada parcialmente la excepción de PRESCRIPCIÓN, de acuerdo con lo expuesto.

SEGUNDO: DECLARAR configurado el silencio administrativo negativo del acto administrativo contenido en el oficio DSAJIB017-3027 del 16 de agosto de 2017, expedido por la RAMA JUDICIAL, DIRECCION EJECUTIVA DE ADMNISTRACION JUDICIAL DE IBAGUE, al no haber dado tramite ni resolución alguna al recurso de apelación presentado por la demandante a través de su apoderada judicial.

TERCERO: DECLARAR la nulidad del oficio No. DSAJIB017-3027 del 16 de agosto de 2017, expedido por la RAMA JUDICIAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE IBAGUÉ.

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento de derecho, CONDENAR a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL a reconocer, reliquidar, reajustar y pagar a ANDREA YINETH LEAL NUÑEZ, a partir del 9 de agosto de 2014 hasta el momento de la sentencia y/o mientras permanezca vinculada a la administración, en los cargos en que se tenga derecho al pago de la BONIFICACIÓN JUDICIAL, como nivelación salarial y prestacional teniendo en cuenta para ello lo establecido en el artículo 3 de la ley 4ª de 1992 y que consiste en la cancelación de la reliquidación de las prestaciones sociales, incluyendo la bonificación judicial como factor salarial y prestacional.

QUINTO: 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.

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

SEPTIMO: CONDENAR en costas a la parte vencida, liquídense por secretaría y aplíquese el procedimiento establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso.

OCTAVO: Fíjese como agencias en derecho la suma de \$3.925.203.80, que corresponde al 7% de la estimación de la cuantía indicada en el escrito de demanda.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



RICARDO ANDRÉS SUÁREZ GUZMÁN
Juez Ad-Hoc