

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
IBAGUÉ - TOLIMA

Ibagué, 3 de mayo de 2019

**JUEZ AD HOC:** Dra. EMA ISABEL ESCOBAR SALAS  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Expediente No:** 73001-33-33-006-2017-00291-00  
**Demandante:** MIRIAM ASTRID CARVAJAL MORALES  
**Demandado:** LA NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

A través de apoderado judicial, la señora MIRIAM ASTRID CARVAJAL MORALES, acudió a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, convocando a juicio, en ejercicio del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, a la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, con el fin de obtener las siguientes DECLARACIONES Y CONDENAS:

Declarar la Nulidad absoluta del Acto Administrativo contenido en el oficio DESAJIB16-1903 del 28 de diciembre de 2016, expedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de esta capital, por medio del cual negó a MIRIAM ASTRID CARVAJAL MORALES el reconocimiento y pago de la reliquidación de sus prestaciones sociales teniendo la bonificación judicial como factor salarial en concordancia con lo preceptuado en la ley 4 de 1992 nivelación salarial a la que tiene derecho la demandante de conformidad con el artículo 3º de la Ley 4ª de 1992 correspondiente a los años 2013, 2014, 2015, 2016 tal como lo solicitó a través de la suscrita abogada mediante escrito presentado el día 29 de septiembre de 2015 a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial.

Que como consecuencia de la declaración a que se refiere el numeral precedente, se CONDENE a LA NACIÓN - RAMA JUDICIAL y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, a ordenar el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como nivelación salarial y prestacional a que tiene derecho mi mandante MIRIAM ASTRID CARVAJAL MORALES como servidor de la Rama Judicial, teniendo en cuenta para ello lo establecido por el artículo 3º 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 3º 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 presenta 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 MIRIAM ASTRID CARVAJAL MORALES se encuentra vinculada a la Rama Judicial desde el 5 de julio de 2001 hasta la fecha, labor que ha desempeñado en forma continua e ininterrumpida, ocupando actualmente el cargo de escribiente del Juzgado Octavo Civil Municipal de Ibagué.

Dice que la demandante 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.

Afirma que con base 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.

También argumenta, 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

Afirma 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.

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 párrafo único del artículo 14 de la citada ley 4ª de 1992.

Advierte que por ello, que la demandante en su condición de escribiente del juzgado once civil municipal de Ibagué, 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.

Afirma que la referida prima especial sin carácter de salario equivalente al 30% de la remuneración mensual para los jueces y Magistrados entre otras autoridades judiciales, ha venido siendo reglamentada por el Gobierno Nacional mediante las siguientes disposiciones: art. 9º del Decreto 51 de 1993; art. 9º del Decreto 104 de 1994; artículo 7º del Decreto 43 de 1995; art. 9º del Decreto 34 de 1996; art. 9º del Decreto 47 de 1997; art. 6º del Decreto 64 de 1998; art. 9º del Decreto 43 de 1999; art. 9º del Decreto 2739 de 2000; art. 9º del Decreto 1474 de 2001; art. 6º del Decreto 673 de 2002; art. 9º del Decreto 3568 de 2003; art. 9º del Decreto 4171 de 2004; art. 9º del Decreto 935 de 2005; art. 6º del Decreto 389 de 2006; art. 6º del Decreto 618 de 2007; art. 6º del Decreto 658 de 2008; art. 8º del Decreto 723 de 2009; art. 4º del Decreto 1405 de 2010 y art. 8º del Decreto 1039 de 2011, y actualmente por jurisprudencia de los tribunales y el Consejo de estado esta prima especial es factor salarial.

Dice que la ley 4 de 1992 fue expedida para regular la remuneración de los empleados de la rama judicial en desarrollo de la misma se expidió el decreto 383 de 2013 el cual estableció: 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 para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así: (...). PARÁGRAFO. La bonificación judicial creada en el presente artículo se ajustará a partir del año 2014 de acuerdo con la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC); en consecuencia no le aplica el incremento que fije el Gobierno Nacional para las asignaciones básicas en el año 2013 y siguientes. A partir del año 2014 y hasta el año 2018, los valores señalados en las tablas del presente artículo contienen un ajuste equivalente a una variación proyectada del índice de Precios al Consumidor (IPC) del dos por ciento (2%) respecto del valor de la bonificación judicial asignada en el año inmediatamente anterior.

Señala que la norma en cita despoja a la bonificación de su carácter salarial, impidiendo que se tenga en cuenta para la liquidación de todos los derechos salariales y prestacionales de los empleados y funcionarios destinatarios de la misma. Se recorta así lo conquistado durante el cese de actividades y contenido en el Acta de Acuerdo en cuanto a la nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992 y se desnaturaliza este mandato en cuanto ordenó al Gobierno Nacional que nivelara la remuneración de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial.

Afirma que la bonificación sin carácter salarial despoja a los servidores públicos destinatarios de la misma de una buena parte de los beneficios 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.

En efecto, 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.

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".

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.

Informa que el requisito de procedibilidad quedó agotado conforme se demuestra con la certificación dada por la procuraduría 201 delegada para asuntos administrativos

Ante esta realidad se desconocieron por parte de la demandada derechos laborales de la demandante, a los cuales tiene derecho.

Expuso como **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**, el siguiente:

El Preámbulo y artículos 2, 13, 25, 53, 54, 84 y 209 de la Constitución Nacional, párrafo 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 artículo en su párrafo 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 sus concepto el acto administrativo objeto de nulidad vulnera los artículos 25 y 53 de la Constitución Nacional, toda vez, que a la 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 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.

Hace referencia que "EL ARTÍCULO 138 DEL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FUE VULNERADO" porque, estando el ente estatal investido de potestad para regular y proteger los bienes, al no satisfacer ni cumplir cabalmente su obligación constitucional y causar lesión y daño determinado, como realmente aconteció en el caso su examine, queda comprometida su responsabilidad pública, naciendo la

obligación concomitante de reparar los perjuicios ocasionados con el incumplimiento de los deberes fundamentales que le traza la norma supra legal.

La jurisprudencia y la doctrina han sido unánimes en sostener que por su vía la persona afectada con un acto administrativo ilegal no solo puede pedir su nulidad sino el restablecimiento de su derecho en el cual encaja el reconocimiento de los perjuicios causados con el mismo, de allí que mi poderdante ha decidido acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para que por medio de sentencia que haga tránsito a cosa juzgada el legislador declare nulo el acto administrativo número DESAJIB16-1903 del 28 de diciembre de 2016 y consecuentemente se le restablezca el derecho y se reconozcan los perjuicios causados con el mismo.

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 denegarle 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 a mi representado 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"

La demanda se ADMITIÓ, mediante auto del 23 de enero de 2018, luego de que el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, mediante providencia del 17 de octubre de 2017 declarara fundado el impedimento manifestado por el titular de este Despacho, separándolo del conocimiento del proceso y como consecuencia de ello ordenó designar Juez ad hoc para la sustanciación, el 24 de octubre de 2017 se nombra en conocimiento a la Dra. EMA ISABEL ESCOBAR SALAS.

Debidamente notificada a las partes, mediante escrito visto a folios 92 a 94, 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, argumentando que la potestad para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos radica única y exclusivamente en el Gobierno

Nacional. Agrega 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 y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Finalizó diciendo que la Administración ha venido aplicando correctamente el contenido de las citadas prescripciones legales, en cumplimiento de la formalidad consagrada en el artículo 3°.

Como excepciones, presentó INEXISTENCIA DE PERJUICIOS, e INNOMINADA O GENÉRICA, con base en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo.

En desarrollo del artículo 180 de la ley 1437 de 2011, esto es, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, llegado el día de la celebración de la AUDIENCIA INICIAL, el 17 de septiembre de 2018, se declaró saneado el proceso hasta ese momento, no se decidieron excepciones previas por no proponerse, ni el Despacho advirtió excepción previa para decidir, se FIJÓ EL LITIGIO, determinando si a la señora MIRIAM ASTRID CARVAJAL MORALES tiene derecho a que la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, RECONOZCA y PAGUE la bonificación judicial como nivelación salarial y prestacional, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la ley 4ª de 1992, consistente en la cancelación de las diferencias prestacionales dejadas de percibir por prestaciones económicas tales como primas de servicios, vacaciones, prima de navidad, de productividad, bonificación por servicios prestados, cesantías y demás adeudados para los años 2013 a 2017 y los futuros, suma que resulta de la diferencia de lo pagado actualmente y el aumento que se haga con base en la norma, desde el 1 de enero de 2013. Que las sumas adeudadas sean indexadas.

En el desarrollo de la audiencia, se indagó a las partes sobre la posibilidad de conciliar las pretensiones de la demanda, a lo cual no se presentó fórmula alguna de arreglo, razón por la cual se declaró fallida esta etapa. Igualmente se decretaron las pruebas solicitadas, consideradas pertinentes, teniéndose como tales las aportadas por la demandante, con el escrito introductorio, además de oficiar para el aporte de nueva documental. Una vez aportada la prueba se fijó fecha para audiencia de pruebas, realizada el 25 de enero de 2019, en la que se incorporó la constancia laboral de tiempo de servicio; constancia de salario devengado y copia del certificado de pago de cesantías año a año de la demandante, así como constancia de pertenecer al Régimen salarial Acogido de la demandante, realizándose el saneamiento de la etapa procesal y se concedió a las partes el término de 10 días, con el fin de presentar alegatos de conclusión, prescindiéndose de la etapa de alegaciones y juzgamiento. La parte demandante presentó escrito visto a folios 275 al 332, la parte demandada lo hizo igualmente en folios 333 y 334 y el Ministerio Público guardó silencio.

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 el 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 a 2016.

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.

Aparece palmario que la caducidad no ha operado ya que el debate versa sobre prestaciones periódicas, que según el artículo 136 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo complementado con la jurisprudencia constitucional y administrativa, se pueden demandar en cualquier tiempo, principio que quedó ratificado en el artículo 164 la Ley 1437 de 2011;

### **Inexistencia de perjuicios. -**

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

### **Innominada o genérica:**

Se precisa que 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, sin que dentro del asunto se observen elementos que puedan constituir una excepción que amerite ser decretada de manera oficiosa.

### **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 halla probado que la demandante presta servicios a la Rama Judicial desde el 05 de julio de 2001, siendo su último cargo, el de Escribiente Municipal del Juzgado Octavo Civil Municipal de Ibagué Tolima.

Igualmente aparece acreditado todo cuanto se le ha pagado a la actora por concepto de salarios y prestaciones durante los años 2013 a 2018.

### **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 la norma 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 Republica, 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 4 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 a 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, expedidos 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 la 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 que la rama judicial no le ha cancelado a la demandante 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 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<sup>1d</sup>*

En atención a lo expuesto, aparece paladino que la Rama Judicial, hasta ahora ha menoscabado las prestaciones sociales y laborales de la actora, 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 el decreto del gobierno, que NO considera 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 Estado<sup>2</sup> se ordenará a la entidad accionada:

Reconocer y cancelar a la 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 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.

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 la parte actora 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.

<sup>1</sup> PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, " Los principios del derecho del trabajo", Depalma, Buenos Aires, 1978, p. 40.

<sup>2</sup> 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)

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.

Sin costas por no 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 no probadas las excepciones denominadas INEXISTENCIA DE PERJUICIOS e INNOMINADA o GENÉRICA propuestas por la demandada, de acuerdo con lo expuesto.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del oficio DESAJIB16-1903 del 28 de diciembre de 2016, expedido por la RAMA JUDICIAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE IBAGUÉ.

TERCERO: 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 MIRIAM ASTRID CARVAJAL MORALES, 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.

CUARTO: 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.

QUINTO: 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.

SEXTO: 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.

SÉPTIMO: Sin costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
EMA ISABEL ESCOBAR SALAS  
Juez Ad-Hoc