



Rama Judicial  
República de Colombia

## **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE**

Ibagué, diecisiete (17) de noviembre de dos mil veinte (2020).

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**DEMANDANTE:** RICARDO TOCORA SÁNCHEZ  
**DEMANDADO:** NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE  
ADMINISTRACIÓN JUDICIAL  
**RADICACIÓN:** 73001-33-33-006-**2016-00105-00**

### **I. ASUNTO**

Previo agotamiento de las etapas procesales pertinentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho Judicial a dictar sentencia de primera instancia dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho incoado por el señor Ricardo Tocora Sánchez en contra de LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL y DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL de conformidad con el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA.

### **II. DEMANDA Y CONTESTACIÓN**

#### **2.1. PRETENSIONES.**

Ricardo Tocora Sánchez por intermedio de apoderado judicial pretende:

- 1) La declaratoria a través de la jurisdicción Contencioso Administrativa de la Nulidad absoluta del acto administrativo contenido en el Oficio DSAJ-000869 del 06 de octubre de 2015 expedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de esta capital, por medio del cual negó al señor Ricardo Tocora Sánchez 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 4ª de 1992 nivelación salarial a la que tiene derecho el demandante de conformidad con el artículo 3º de la Ley 4ª de 1992 correspondiente a los años 2013, 2014, 2015, 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 de esta capital.

A título de Restablecimiento:

- 2) 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 el señor Ricardo Tocora Sánchez 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 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 01 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.

- 3) De igual modo, se ordenará la actualización de las condenas en los términos del artículo 195 del C. C. A. dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh * \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En la que el valor de (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto del no pago de sus prestaciones, desde cuando debieron pagarse hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de firmeza de esta providencia por el índice vigente a la fecha en que se causaron los sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho lapso.

## 2.2. HECHOS

- 1) El demandante ha estado vinculado a la Rama Judicial desde el 18 de febrero de 1985, ocupando a la fecha de la presentación de la demanda el cargo de Citador de Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.
- 2) La parte actora ha venido percibiendo su remuneración salarial y prestacional según los Decreto anuales expedidos por el Gobierno Nacional.
- 3) El demandante mediante de derecho de petición radicado el 29 de septiembre de 2015 ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Ibagué solicito se le reconociera la bonificación judicial como factor constitutivo de salario.
- 4) La demandada, mediante acto administrativo contenido en el oficio DSAJ-000869 del 06 de octubre de 2016 denegó la solicitud del deprecante.
- 5) El acto administrativo contenido en el oficio DSAJ-000869 del 06 de octubre de 2016 proferido por Dirección Ejecutiva Seccional de

Administración Judicial Ibagué no le fue notificado a la demandante conforme a los preceptos del artículo 67 del CPACA.

- 6) El requisito de procedibilidad quedo agotado conforme se demuestra con la constancia del 18 de febrero de 2016 expedida por la procuraduría 106 Judicial I delegada para asuntos administrativos.

### **2.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**

Aduce la apoderada del demandante que para el caso concreto se transgredió, el preámbulo y los artículos 2º, 13, 25, 53, 84 y 209 de la Constitución Nacional, así como el 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.

Que 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, la prohibición de 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.

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

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

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

Indica que el acto administrativo es contrario a los Tratados Internacionales aprobados por Colombia, como lo son la Declaración Universal de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, Convención Americana de Derechos Humanos, Resoluciones y convenios de la O.I.T, normas que hacen parte del

bloque de constitucionalidad artículo 53 y 93 C.N. y que por lo tanto son vinculantes para el Gobierno Nacional al momento de expedir las normas.

Manifiesta igualmente que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido que “*la asignación actual*” o la última remuneración “*es el promedio de todo lo devengado por un trabajador en servicio activo a título de salario o retribución de servicios, tales como horas extras, primas, dominicales, feriados, bonificaciones, etc*”..., criterio que es reiterado en el artículo 42 del Decreto – Ley 1042 de 1978 y el artículo 127 del C.S.T.

Finalmente la apoderada de la parte demandante manifiesta que se conculcaron las disposiciones Constitucionales como el principio de igualdad debido a que las situaciones idénticas no puede dárseles tratos distintos; que del funcionario que profirió el acto administrativo atacado se extralimitación en sus funciones y que desconoció que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolló con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, mediante la descentralización, la delegación, y la descentralización de funciones.

#### 2.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y MEDIOS EXCEPTIVOS

En el término otorgado por el despacho para el ejercicio de sus derechos de contradicción y defensa, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué presentó memorial de contestación de la demanda<sup>1</sup>.

Oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones incoadas bajo los siguientes argumentos: **(i)** En lo concerniente a la liquidación y pago de la bonificación judicial para los servidores oficiales pertenecientes al régimen de no acogidos el artículo 2° del Decreto 383 de 2013 dispuso, “*Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que no optaron por el régimen establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995 y que vienen regidos por el Decreto 848 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, de percibir en el año 2013 y siguientes, un ingreso total anual inferior al ingreso total anual más la bonificación judicial que se crea en el presente Decreto, respecto de quien ejerce el mismo empleo y se encuentra regido por el régimen salarial y prestacional obligatorio señalado en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995, percibirán la diferencia respectiva a título de bonificación judicial, mientras permanezcan vinculados al servicio*”; **(ii)** Que respecto al pago de la bonificación Judicial para el régimen de no acogidos, como el peticionario, no es posible acceder a sus pretensiones, ya que realizado un análisis comparativo de cargos entre empleados pertenecientes a los dos regímenes y se determinó que los ingresos de los funcionarios pertenecientes al régimen de los no acogidos sobrepasan los topes salariales establecidos por el Gobierno Nacional; **(iii)** Que el Gobierno Nacional expidió los Decretos el 21 de mayo de 2013, a partir de ese momento cada Dirección Seccional debió proyectar los ingresos anuales para la vigencia 2013 en adelante del cargo equivalente que corresponda al régimen de acogidos, versus el cálculo de los ingresos de los empleados pertenecientes al régimen de no acogidos; **(iv)** Que la Dirección Seccional está sujeta a las

---

<sup>1</sup> Folios 71 y s.s C. Principal

disposiciones establecidas en los Decretos salariales y las tablas o escalas prestacionales expedidas por el Gobierno Nacional, pues la Dirección Seccional no está autorizada para modificar dichas preceptos.

A su turno, propuso la excepción denominada: 1. **Excepción innominada o genérica**, conforme lo probado en el proceso.

### III. TRÁMITE PROCESAL

Se instaura la demanda el 18 de marzo de 2016<sup>2</sup>, posteriormente, mediante auto del 29 de marzo del mismo año<sup>3</sup> el Juez Sexto Administrativo Oral de Ibagué se declaró impedido para conocer del presente asunto, a lo cual, la Sala del Tribunal Administrativo del Tolima en proveído del 23 de mayo de 2016<sup>4</sup> resolvió declarar fundado el citado impedimento, manifestando separar del conocimiento del mismo al Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.

Mediante auto del 08 de junio de 2016<sup>5</sup> se procedió a señalar la fecha para la realización del sorteo del Conjuez del medio de control de la referencia, diligencia que se llevó a cabo el 21 de junio del 2016<sup>6</sup>, correspondiéndole al suscrito la dirección del proceso.

En providencia adiada 28 de julio de 2016<sup>7</sup> se admite la demanda y se notifica a la parte demandante mediante estado N° 52 del 29 de julio de 2016, a la parte demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se les notifica el 11 de agosto de 2016<sup>8</sup>. Los 55 días de traslado iniciaron el 16 de agosto de 2016<sup>9</sup> y finalizaron el 04 de noviembre de 2016<sup>10</sup>; términos dados a conocer a las partes mediante publicación en la página web de la Rama Judicial.

Contestada la demanda<sup>11</sup>, se realiza el traslado de las excepciones propuestas por el demandado en su contestación, termino el cual transcurrió entre el 15 al 17 de noviembre del 2016<sup>12</sup>.

Ulteriormente, en proveído del 05 de julio de 2018<sup>13</sup> se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial, la cual tuvo lugar el 30 de julio de 2018<sup>14</sup>, dando ha lugar en el trámite de la diligencia a que se decidiera prescindir de las audiencias de pruebas y de alegatos y juzgamiento, siendo estos requeridos por escrito junto con el concepto del Ministerio Público

.

<sup>2</sup> Acta individual de reparto obrante a Folio 1 C. Principal

<sup>3</sup> Folios 39 C. Principal

<sup>4</sup> Folios 48 C. Principal

<sup>5</sup> Folio 50 C. Principal

<sup>6</sup> Folios 51 – 52 C. Principal

<sup>7</sup> Folio 56 C. Principal

<sup>8</sup> Folios 62 y s.s. C. Principal

<sup>9</sup> Folio 70 C. Principal

<sup>10</sup> Folio 110 C. Principal

<sup>11</sup> Folios 71 y s.s. C. Principal

<sup>12</sup> Folio 110 y 112 (reverso) C. Principal

<sup>13</sup> Folio 138 C. Principal

<sup>14</sup> Folios 148 y s.s. C. Principal

#### IV. ALEGATOS DE LAS PARTES

##### 4.1. PARTE ACTORA<sup>15</sup>

Insiste la abogada de la parte de mandante que en el caso concreto una vez revisadas las certificaciones salariales expedidas por la Sección de Talento Humano se refleja que la bonificación judicial ha sido percibida por el demandante de forma ininterrumpida desde el momento de su creación, siendo estos pagos, ordinarios y fijos, pero que fueron obviados como base para liquidar y cancelar las demás prestaciones sociales desde el 1 de enero de 2013.

Que el Consejo de Estado en su jurisprudencia dispuso prohibir al Gobierno Nacional desmejorar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores del estado<sup>16</sup>, y que la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Laboral hizo lo propio al definir la naturaleza del salario al referirse a la interpretación del artículo 127 del C.S.T.<sup>17</sup>

De igual forma la parte actora translitera jurisprudencia de las cortes de cierre en las cuales desarrollan el principio de favorabilidad<sup>18</sup>, progresividad<sup>19</sup> y primacía de la realidad sobre las formas<sup>20</sup>, así mismo, manifiesta la apoderada de la parte actora que estos principios fueron conculcados al momento en que el legislador despojo del carácter salarial la bonificación judicial.

Posteriormente, la abogada de la parte actora objeta que la demandada no tuvo en cuenta que a la deprecante le precedía la protección reglada en el Art. 2 de la Ley 4ª de 1992, que consagra el respeto a los derechos adquiridos y el no desmejoramiento de sus salarios y prestaciones sociales y, que la nivelación salarial ordenada en el parágrafo del Art. 14 de la Ley 4ª de 1992 se consolidó a través del Acta de Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 suscrita entre el Alto Gobierno y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, en la cual se estableció,

*“reconocer el derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo los criterios de equidad”.*

Finalmente, la abogada concluye sus alegatos manifestando que se ratifica en lo expuesto en el Petitum de la demanda, dado a la flagrante violación del extremo pasivo de la Litis de los preceptos legales, constitucionales y de los acuerdos internacionales suscritos por Colombia, al dar respuesta negativa a la reclamación elevada por el demandante de tener en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para liquidar todas sus prestaciones sociales y demás emolumentos prestacionales.

<sup>15</sup> Folios 154 y s.s. C. Principal

<sup>16</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda, Sentencia con N° 1347-2009, Rad. 760012331000200101118-01

<sup>17</sup> C.S.J. Sala de Casación Laboral, Sentencia con Rad. 5481 del 12 de febrero de 1993.

<sup>18</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda, Sentencia con N° 1347-2009, Rad. 760012331000200101118-01

<sup>19</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda, Sentencia con N° 0112-2009 Rad. 2500022333000200607509-01

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sentencia con Rad. 440012331000200800150-01

**4.2. PARTE DEMANDADA:** Guardó silencio.

**4.3. MINISTERIO PÚBLICO:** No emitió concepto en esta oportunidad.

## **V. CONSIDERACIONES**

A fin de resolver el asunto de la referencia, el despacho considera indispensable precisar sobre los siguientes aspectos: 5.1.- Problema jurídico, 5.2.- De las excepciones propuestas. 5.3 - Del material probatorio recaudado. 5.4.- Marco Normativo y Jurisprudencial: (i) Del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la Rama Judicial. (ii) De la bonificación Judicial de los servidores de la Rama Judicial (iii) Del Concepto de Salario. (iv) De la excepción de inconstitucionalidad. 5.5. Tesis del Caso en Análisis.

### **5.1. PROBLEMA JURÍDICO**

En la fijación del litigio, se determinó como problema jurídico a resolver el siguiente:

*¿Le asiste derecho o no al demandante al pretender la declaratoria de nulidad del acto administrativo por medio del cual la Dirección Ejecutiva de Administración de Justicia, negó su solicitud de reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales devengadas a partir de 1 de enero de 2013 y las que se causen a futuro, o si por el contrario, el acto administrativo sometido a control de legalidad, se ajustan a la misma?*

### **5.2. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS**

Como previamente se manifestó, la excepción propuesta denominada “innominada o genérica” está encaminada a controvertir el fondo del asunto, de manera que será analizada al desatar el problema jurídico.

### **5.3. DEL MATERIAL PROBATORIO**

Obran dentro del expediente las siguientes pruebas documentales:

- Acta de solicitud de conciliación prejudicial suscrita el 18 de febrero de 2016 por la Procuraduría 106 Judicial I para Asuntos Administrativos<sup>21</sup>.
- Oficio DSAJ-000869 del 06 de octubre de 2015 proferido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Ibagué, mediante del cual se respondió el derecho de petición incoado por el demandante<sup>22</sup>.
- Solicitud de reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial radicada el 29 de septiembre de 2015 ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Ibagué<sup>23</sup>.
- Expediente administrativo del señor Ricardo Tocora Sánchez remitido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Folio 2 C. Principal

<sup>22</sup> Folios 3 y s.s. C. Principal

<sup>23</sup> Folios 6 y s.s. C. Principal

- Reportes de nómina expedidos por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué<sup>25</sup>.
- Certificados de liquidación de cesantías expedidos por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué<sup>26</sup>.

#### 5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

##### (i) DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA RAMA JUDICIAL.

De conformidad con lo dispuesto 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, así como, el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Resulta del resorte jurídico para el caso que nos ocupa la Ley 4ª de 1992, mediante la cual el Congreso de la República, fijó los criterios a los que debe ceñirse el Gobierno Nacional al determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, que en sus artículos 1º y 2º establece:

**"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<sup>27</sup> la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;  
**Texto Subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia 312 de 1997**
- c. Los miembros del Congreso Nacional, y
- d. Los miembros de la Fuerza Pública.

**Artículo 2º.-** Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios<sup>28</sup>:

- a. El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

---

<sup>24</sup> Folios 79 y s.s. C. Principal

<sup>25</sup> Folios 92 y s.s. C. Principal

<sup>26</sup> Folios 102 – 107 y 210 – 216 C. Principal.

<sup>27</sup> Texto Subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia 312 de 1997

<sup>28</sup> Artículo declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-608 de 1999

- b. *El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;*
- c. *La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;*
- d. *La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;*
- e. *La utilización eficiente del recurso humano;*
- f. *La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;*
- g. *La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;*
- h. *La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;*
- i. *La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;*
- j. *El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;*
- k. *El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral,*
- l. *La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;*
- m. *El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.*

Por su parte el Decreto 57 de 1993, "por el cual se dictan normas sobre el régimen prestacional y salarial para los empleados de la Rama Judicial y de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones", en sus artículos 1° y 2° establece lo siguiente:

**"Artículo 1°.** *El régimen salarial y prestacional establecido en el presente Decreto será de obligatorio cumplimiento para quienes se vinculen al servicio con posterioridad a la vigencia del mismo y no se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las ramas del Poder Público, organismos o instituciones del Sector Público".*

**"Artículo 2°.** Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar podrán optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente Decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha". (Subraya fuera de texto).

Y en el artículo 12 ibídem, señala que los trabajadores a los que se les aplique el referido Decreto, no tendrán derecho, entre otras prestaciones, al pago de la prima de antigüedad; señalando:

**“Artículo 12. Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar que tomen la opción establecida en este Decreto o se vinculen por primera vez, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, de capacitación y cualquier otra sobre-remuneración. Las primas de servicios, vacaciones, navidad y las demás prestaciones sociales diferentes a las primas aquí mencionadas y las cesantías se regirán por las disposiciones legales vigentes”. (Subrayas y Negrilla fuera de texto).**

En efecto, a partir del año 1993, se fijó un nuevo régimen salarial y prestacional dirigido a los empleados que se vincularan a la Rama Judicial con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 57 de 1993 y consagró la posibilidad para que aquellos trabajadores vinculados antes del 01 de enero de 1993 optaran por éste régimen, por una sola vez, y determinó que quienes no opten por éste régimen continuarán rigiéndose por las normas legales vigentes, que para ese entonces lo constituía el Decreto 57 de 1993.

En el sub examine, el señor Ricardo Tocora Sánchez se vinculó a la Rama Judicial desde el 18 de febrero de 1985 y al momento de la presentación de la demanda fungía en el cargo de Citador III, perteneciendo al régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 57 de 1993, es decir, el régimen de Acogido.

Ahora bien, conforme a las normas anteriormente citadas, al interior de la Rama Judicial coexisten dos regímenes salariales y prestacionales que regulan la situación laboral de sus trabajadores así: el primero - aplicable a los trabajadores vinculados a la Rama Judicial antes del primero de enero de 1993 y que no optaron por acogerse al nuevo régimen contenido en el Decreto 57 del mismo año; conservan el régimen salarial y prestacional de que gozaban antes; y el segundo — amparado en el Decreto 57 de 1993, el cual se aplica de manera obligatoria para quienes se vincularon a la Rama Judicial a partir del primero de enero 1993, o para quienes habiendo ingresado antes de dicha fecha, decidieran acogerse a este último.

## **(ii) DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL**

El Gobierno Nacional, en desarrollo del mandato establecido en la Ley 4ª de 1992 expidió el Decreto 383 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", en los siguientes términos

***"ARTÍCULO 1º. 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 01 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:

(....)

**ARTÍCULO 2º.** Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que no optaron por el régimen establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995 y que vienen regidos por el Decreto 848 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, de percibir en el año 2013 y siguientes, un ingreso total anual inferior al ingreso total anual más la bonificación judicial que se crea en el presente Decreto, respecto de quien ejerce el mismo empleo y se encuentra regido por el régimen salarial y prestacional obligatorio señalado en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995, percibirán la diferencia respectiva a título de bonificación judicial, mientras permanezcan vinculados al servicio. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Así mismo, los artículos 1º y 2º del Decreto 1269 de 2015 indicaron:

**"ARTÍCULO 1º.** Ajustase la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 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, que se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2015, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada a año al valor que se fija en las siguientes tablas (...).

**ARTÍCULO 2º.** Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que no optaron por el régimen establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995 y que vienen regidos por el Decreto 848 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, de percibir en el año 2013 y siguientes, un ingreso total anual inferior al ingreso total anual más la bonificación judicial que se crea en el presente Decreto, respecto de quien ejerce

*el mismo empleo y se encuentra regido por el régimen salarial y prestacional obligatorio señalado en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995, percibirán la diferencia respectiva a título de bonificación judicial, mientras permanezcan vinculados al servicio."*

De acuerdo con el precepto normativo anotado en precedencia, resulta claro, que los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, sometidos al régimen salarial de acogidos y 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, tienen derecho a recibir una bonificación judicial, la cual será cancelada de manera mensual y sólo constituirá factor salarial para efectos de la base de cotización del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en Pensiones.

### **(iii) DEL CONCEPTO DE SALARIO**

A la luz del artículo 1° del Convenio 095 de la OIT, el término **salario** significa: *"la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar."*

Por su parte, la ley colombiana y la jurisprudencia del Consejo de Estado han entendido por "**salario**", como toda remuneración ordinaria, habitual y permanente que reciba el trabajador como contraprestación directa del servicio.

En efecto, el artículo 127 del C.S.T estableció que constituye salario todo lo que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio, independientemente de la forma o denominación que adopte.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, sobre el concepto de salario se ha pronunciado en los siguientes términos:

*"Desde la expedición de la Ley 83 de 1931, se llama **suelo** el pago de los servicios de los empleados públicos, el cual debe hacerse por períodos iguales vencidos y sin que sobrepase el mes calendario; se acepta como una noción restringida que coincide con la **asignación básica** fijada por la ley para los diversos cargos de la administración pública. **El salario**, en cambio, es una noción amplia que para el sector público comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, tales como **primas, sobresueldos, bonificaciones, gastos de representación, etc., además de la asignación básica fijada por la ley** para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio (Decreto - ley 1042 de 1978, art. 42). Este*

*concepto, aplicable a la relación legal reglamentaria, propia del vínculo del servidor público, guarda similitud sustancial con la noción aplicable a las relaciones laborales de carácter privado cuando el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo dice que 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 adopte. Lo cual permite afirmar que salario es la remuneración ordinaria o contraprestación directa de los servicios prestados por el servidor o trabajador, en una relación laboral de índole legal, reglamentaria o contractual. Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el legislador "para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo", según la Corte Suprema de Justicia, estando representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador. Se diferencian del salario, sustancialmente, en que no tienen carácter retributivo o remuneratorio por los servicios prestados, pues el derecho a ella surge en razón de la relación laboral y con el fin de cubrir riesgos o necesidades. Sin embargo, la ley no siempre es precisa al calificar las prestaciones sociales o la institución salarial."*<sup>29</sup>

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, respecto de la noción de salario, enseña que:

*"Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones..."*<sup>30</sup>

En igual sentido, la Corte Constitucional ha sentado como tesis que la remuneración salarial es una garantía que no se agota en la simple enunciación de un deber surgido de la relación laboral, sino que se trata de un verdadero derecho fundamental.<sup>31</sup>

Ahora, respecto de los factores que constituyen salario, el Consejo de Estado ha señalado:

*"es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de representación, prima técnica,*

<sup>29</sup> Consejo de Estado Sentencia de 21 de junio de 1996 Rad. 839 M.P. Javier Henao Hidrón.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-521 de 1995

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-640 de 2013

*dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando”.*<sup>32</sup>

Así mismo, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado respecto a la definición de salario así:

*"En virtud del principio de la primacía de la realidad, todo pago que reciba un trabajador como contraprestación por sus servicios constituye salario, salvo que corresponda a pagos ocasionales y por mera liberalidad del empleador. Por ministerio del mencionado postulado, el nombre que le asigne el empleador a un determinado rubro, es irrelevante, pues las partes no pueden restarle connotación salarial a un pago que en la realidad retribuye inmediatamente el servicio”.*<sup>33</sup>

Es cardinal aclarar respecto al principio de progresividad que una vez configurado cierto nivel de garantía o protección al trabajador le está proscrito al legislador limitar, restringir o reducir tales derechos ya reconocidos. En caso de que sean desmejorados, tal disposición debe presumirse en contra de la constitución política, hasta tanto no se argumente o soporte suficientemente la medida regresiva. En cuanto al principio de realidad sobre las formalidades, es imperativo del legislador regular las prestaciones sociales o acreencias laborales con relación a la finalidad para la cual han sido creadas.

#### **(iv) DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

En palabras de la Corte Constitucional, en especial lo expresado en la Sentencia SU-132 de 2013, la excepción de inconstitucionalidad,

*"es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”.*

<sup>32</sup> Consejo de Estado Sentencia de 4 de agosto de 2010, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Rad. 0112-09

<sup>33</sup> Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral, Sentencia SU 6794-2015, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

(...)

*La razón por la cual se considera que el no hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad da lugar a un defecto sustantivo es debido a que, el juez competente empleó una interpretación normativa sin tener en cuenta que ésta resultaba contraria a los derechos y principios consagrados en la Carta Fundamental. Por lo tanto, basó su decisión en una norma que, de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución, no podría existir en nuestro ordenamiento. En consecuencia, se expide un fallo con fundamento en normas que, siendo de menor jerarquía, van en contra de los principios y derechos establecidos en la Constitución Política y, así, se genera un quebrantamiento de la misma.*

Por considerar que explica el concepto y alcance de la citada excepción, el despacho translitera lo expresado por el Consejo de Estado en su jurisprudencia<sup>34</sup>,

*“Es así como, entre los numerosos y repetidos pronunciamientos que en ese sentido ha proferido esta jurisdicción, la Sala1 tiene señalado que “La excepción de inconstitucionalidad consiste en dejar de aplicar en un caso concreto una norma jurídica por ser contraria a la Constitución Política,” y que “Ello supone necesariamente que la norma en cuestión sea la aplicable al caso controvertido y se busca precisamente a través de tal excepción que la autoridad judicial o administrativa deje de aplicarla, en aras de salvaguardar la supremacía de la Constitución y el orden jurídico”. (subrayas no son del texto)*

A su vez, la Sección Quinta de la Corporación la ha precisado de igual forma, a saber:

*“La jurisprudencia constitucional ha reconocido en el sistema jurídico colombiano la existencia de un sistema mixto de control de constitucionalidad, pues mientras que a la Corte Constitucional y, de manera residual, al Consejo de Estado se les confía el control de constitucionalidad en abstracto (artículos 241 y 237, numeral 2°, de la Constitución Política), el control de constitucionalidad concreto tiene lugar en desarrollo del artículo 4° de la Carta Política cuando, al momento de aplicar una norma legal o de inferior jerarquía, el servidor encargado de aplicarla advierte su ostensible e indudable oposición a mandatos constitucionales.*

*En efecto, el fundamento de la llamada excepción de inconstitucionalidad, se encuentra en el artículo 4° de la Carta Política, según el cual “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las*

---

<sup>34</sup> Sentencia de 1° de noviembre de 2007, Radicación 1999-00004-01, Consejero Ponente, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

*disposiciones constitucionales". Y se le califica como control de constitucionalidad concreto porque carece de la nota de generalidad que es propia del control en abstracto, puesto que la definición acerca de si existe o no incompatibilidad entre la norma inferior y las constitucionales debe producirse en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas involucradas en el mismo, sin que pueda exceder ese marco jurídico preciso. Se habla, por tanto, en este caso de un efecto inter partes, o circunscrito a quienes tienen interés en el caso.*<sup>35</sup>

*"Considera la Corte que el texto constitucional ha de hacerse valer y prevalece sobre la preservación de normas de rango inferior. La función de la Constitución como determinante del contenido de las leyes o de cualquier otra norma jurídica, impone la consecuencia lógica de que la legislación ordinaria u otra norma jurídica de carácter general no puede de manera alguna modificar los preceptos constitucionales, pues la defensa de la Constitución resulta más importante que aquellas que no tienen la misma categoría.*

*Dentro de la supremacía que tiene y debe tener la Constitución, esta se impone como el grado más alto dentro de la jerarquía de las normas, de manera que el contenido de las leyes y de las normas jurídicas generales está limitado por el de la Constitución. Así pues, debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello.*

*Desde luego que la norma inaplicable por ser contraria a la Constitución en forma manifiesta, no queda anulada o declarada inexecutable, pues esta función corresponde a los organismos judiciales competentes, en virtud del control constitucional asignado por la Carta Fundamental en defensa de la guarda de la integridad y supremacía de la norma de normas (artículos 237 y 241 C.P.).*

*Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares "salvo norma expresa en contrario" como lo señala la primera parte del artículo 66 del Decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo 4° de la Carta ya citado, que ordena -se repite- que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", sin perjuicio de la*

<sup>35</sup> Sentencia de 14 de diciembre de 2006, Sección Quinta, expediente núm. 3975-4032, consejero ponente doctor Darío Quiñónez.

responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6° de la misma, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones<sup>36</sup>.

## 5.5. TESIS FRENTE AL CASO EN ANALISIS

Como ha sido advertido, se debate en el caso sub examine, si el demandante como empleado del régimen acogido<sup>37</sup> consagrado en los Decretos 57 y 110 de 1993 tiene derecho a que se le reconozca la bonificación judicial, como factor salarial, para liquidar todas las prestaciones sociales devengadas a partir 01 de enero de 2013 y las que se causen a futuro en armonía con el principio de igualdad.

En este orden, atendiendo las pruebas allegadas se advierte que el demandante Ricardo Tocora Sánchez labora en la rama judicial desde el 18 de febrero de 1985 y al momento de la presentación de la demanda desempeñando el cargo de Citador III en el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, conforme se advierte en el contenido de las certificaciones de liquidación de cesantías que obran en las diligencias<sup>38</sup>.

Así las cosas, el Despacho observa que la demandante ha percibido la bonificación judicial establecida en el Decreto 383 de 2013 mensualmente y por lo tanto de manera habitual y periódica desde el mes de enero de 2013, sin que este emolumento se incluya como factor salarial en la liquidación de sus prestaciones sociales y únicamente se tome en cuenta como tal, al momento de efectuar la cotización al sistema de seguridad social en salud y pensión, afirmación que es dable realizar según la información que se desglosa del material probatorio obrante en el expediente.

Lo anterior, en virtud a la previsión contemplada en el artículo 1° del Decreto 383 de 2013 por medio de la cual se crea la bonificación judicial que establece:

*"(...) 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.**"*  
(Resaltado del Despacho).

Sin embargo, conforme a lo expuesto en el marco normativo y jurisprudencial es posible afirmar que la Bonificación Judicial de que trata el Decreto 383 de 2013 constituye salario en contravía de lo establecido en la norma señalada, toda vez que dicha retribución ha sido percibida por el demandante de manera habitual y periódica (mensualmente) como contraprestación directa de sus servicios, tan es así que, sobre dicho valor se efectúan cotizaciones mensuales dirigidas al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, lo que permite inferir que dicha bonificación se

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara). (Subrayado fuera de texto)". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-600 de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>37</sup> Como consta en la certificación obrante en folio 94 de C. Principal

<sup>38</sup> Conforme a la certificación expedida por la Dirección Seccional de Administración Judicial obrante a fl. 214 del C. Principal.

debe tomar como factor salarial al momento de liquidar la pensión correspondiente.

Lo anterior, en consonancia con lo establecido en el ordenamiento jurídico a través de la ratificación del convenio 095 de la OIT que define el concepto de salario, norma jurídica vinculante y, que por lo mismo, no puede ser considerada como simple parámetro interpretativo, como bien lo ha manifestado la Corte Constitucional:

*"No ofrece ninguna duda que todos los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia fueron integrados a la legislación interna, por disposición expresa del inciso cuarto del artículo 53 de la Constitución. Es preciso distinguir entre los convenios de la OIT, puesto que si bien todos los que han sido "debidamente ratificados" por Colombia, "hacen parte de la legislación interna" -es decir, son normas jurídicas principales y obligatorias para todos los habitantes del territorio nacional, sin necesidad de que una ley posterior los desarrolle en el derecho interno no todos los convenios forman parte del bloque de constitucionalidad, en razón a que algunos no reconocen ni regulan derechos humanos, sino aspectos administrativos, estadísticos o de otra índole no constitucional. Igualmente, es claro que algunos convenios deben necesariamente formar parte del bloque de constitucionalidad, puesto que protegen derechos humanos en el ámbito laboral.*

*Adicionalmente, la Corte Constitucional puede, como ya lo ha hecho, de acuerdo con criterios objetivos, indicar de manera específica qué otros convenios forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, en razón a que son un referente para interpretar los derechos de los trabajadores y darle plena efectividad al principio fundamental de la protección del trabajador y al derecho al trabajo. Cuando algún convenio prohíba la limitación de un derecho humano durante un estado de excepción o desarrolle tal prohibición, corresponde a la Corte señalar específicamente su pertenencia al bloque de constitucionalidad en sentido estricto, como también lo ha realizado en sentencias anteriores.<sup>39</sup>*

En igual sentido, el artículo 127 del C.S.T como ya se indicó en el marco normativo estableció que constituye salario todo lo que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio, independientemente de la forma o denominación que adopte.

Ahora, con relación al principio de progresividad una vez se ha configurado cierto nivel de garantía o protección al trabajador, le está proscrito al legislador limitar, restringir o reducir tales derechos ya reconocidos. En caso de que sean desmejorados, tal disposición debe presumirse en contra de la constitución política, hasta tanto no se argumente o soporte suficientemente la medida regresiva. En cuanto al principio de realidad sobre las formalidades, es imperativo

<sup>39</sup> Corte Constitucional Sentencia C-401 de 2005

del legislador regular las prestaciones sociales o acreencias laborales con relación a la finalidad para la cual han sido creadas.

Así lo sostuvo la Corte Constitucional, en relación al principio de realidad sobre las formas:

*Ya esta Corporación, en diversas ocasiones, ha sostenido que la carga de razonabilidad a la que se encuentra sometida la función legislativa, conduce a reconocer que la imposición de trabas u obstáculos que desborden la naturaleza de la institución jurídica que se está regulando o los hechos o causas que le sirven de fundamento, exceden los límites competenciales estatuidos por la Constitución al legislador. Ello ocurre principalmente en materia laboral, en virtud de la fuerza vinculante del principio de la primacía de la realidad, el cual se manifiesta en la obligación de suministrarle el nombre y los derechos que emanan de una institución jurídica, de acuerdo a la veracidad de las situaciones o supuestos normativos en que se fundamenta, como sucede por ejemplo con la descripción legislativa de los pagos que constituyen o no salario. (Corte Constitucional de Colombia, C 035, 2005)<sup>40</sup>.*

De conformidad con lo anterior, se observa que la Honorable Corte Constitucional ha ido desarrollando progresivamente el concepto de salario, pasando de una postura netamente voluntarista, donde simplemente se argumentaba que era el legislador quien debía regular lo concerniente, a reconocer los alcances y límites que tiene esta corporación al momento de determinar qué constituye salario o no.

Entre otros, se hizo amplia referencia al principio de realidad sobre las formas, precisando que el legislador no podría desconocer la finalidad del derecho laboral que fuese a regular. También fue asimilando que la naturaleza retributiva de un pago realizado al trabajador es determinante para significarlo como salario.

De manera que, bajo este panorama, resulta claro que el Ejecutivo en su actividad reglamentaria se ha extralimitado en sus facultades al establecer a través de los Decretos números 383 de 2013 y 1269 de 2015 el carácter no salarial de bonificación judicial, desconociendo los postulados internacionales, constitucionales y legales que rigen la materia.

En efecto el artículo 53 de la Constitución Política dispuso:

*"El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes **principios mínimos fundamentales**:*

*"Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; **irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales**; facultades para*

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C – 035 del 25 de enero de 2005. Expediente N° D – 5290. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

*transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; **situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho**; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad". (Resaltado del despacho).*

En igual sentido, el artículo 2° de la Ley 4a de 1992 fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios enumerados en el artículo 1° de la mencionada norma, así:

***“ARTÍCULO 2o.** Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:*

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. **En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.** (Resaltado del despacho).*

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sido enfática en definir los límites a los que se encuentra sometido el Ejecutivo para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos así:

*"En efecto el diseño constitucional previsto para las leyes marco parte de reconocer que existen determinadas materias que si bien deberían ser objeto de regulación por el Congreso - como efectivamente sucedía en el régimen constitucional anterior- en virtud de su dinámica se someten a la definición concreta del Ejecutivo, pero en todo caso supeditado a los criterios y objetivos generales que le fije el legislador".<sup>41</sup>*

Por consiguiente, el despacho considera que con ocasión de la expedición del Decreto 383 de 2013, el Ejecutivo desconoció los postulados internacionales y constitucionales respecto a la aplicación de los principios de favorabilidad e irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, así como los objetivos y principios señalados en la ley 4ª de 1992, toda vez que despojo de efectos salariales a la bonificación judicial creada, con lo que disminuyó el monto de las prestaciones sociales de los empleados públicos de la Rama Judicial acogidos al Decreto 57 de 1993.

En este orden, se encuentra que en las pretensiones de la demanda se solicita la declaratoria de la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No DASJ 000869 del 06 de octubre de 2015 mediante el cual se negó el reconocimiento de la bonificación judicial creada a través del Decreto 383 de 2013 y modificada por el

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional Sentencia C -402 de 2013. M. P Luis Ernesto Vargas Silva.

Decreto 1269 de 2015 como factor salarial para efectos de re-liquidar las prestaciones sociales del demandante.

Conforme a lo expuesto, es forzado declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No DASJ 000869 del 6 de octubre de 2015, como quiera que se ha desvirtuado la presunción de legalidad del referido acto, toda vez que su expedición se fundó en unas normas que en el presente caso serán inaplicadas parcialmente por ser inconstitucionales e ilegales y en consecuencia el Despacho ordenará a la RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE IBAGUÉ, que a título de restablecimiento del derecho re-liquide todas las prestaciones sociales del demandante previstas en el régimen salarial de acogido al Decreto 57 de 1993, incluyendo como factor salarial la bonificación judicial creada en virtud del Decreto 383 de 2013 desde el 01 de enero de 2013 en adelante, por el tiempo efectivamente laborado y hasta la finalización de su vínculo laboral.

Los dineros que debe reconocer la RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE IBAGUÉ al demandante deben ser actualizados en los términos del artículo 187 del CPACA, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh * \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

Donde el valor presente debe determinarse, multiplicando el reajuste dejado de pagar al demandante, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago). Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo mensual la fórmula pertinente se aplicará separadamente mes a mes teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento en que debió hacerse el pago respectivo.

## **6. DE LAS COSTAS.**

De conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>42</sup>, en cuanto a que si bien la Ley 1437 de 2011 no señala expresamente la previsión que contenía el artículo 171 del Decreto 1 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas, «teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes», la Ley 1437 de 2011 no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio.

Su carga debe entenderse como el resultado de observar conductas temerarias, de mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre la acusación de gastos y costas, que deberán ser ponderadas por el juez. Por lo anterior, este despacho no condenara en costas al extremo procesal vencido, en la medida en que no se avizora conducta temeraria o de mala fe de las partes, sumado a que de conformidad con lo previsto en el numeral 8° del artículo 365 del Código General

---

<sup>42</sup> Consejo de Estado, providencia de 20 de agosto de 2015, Medio de Control No 47001233300020120001301 (1755-2013), C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez. «(...) La norma contenida en el citado artículo 188, no impone al funcionario judicial la obligación de conceder en costas, solo le da la posibilidad de "disponer: esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

del Proceso, no aparece prueba en el expediente sobre la causación de gastos y costas en el curso del proceso.

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

### RESUELVE

**PRIMERO. DECLARAR** no probada la excepción innominada propuesta por la parte demandada respecto de los derechos reclamados por el demandante desde el 01 de enero de 2013 hasta la fecha en que termine su relación legal y reglamentaria con la Rama Judicial, corolario a lo expuesto en las consideraciones.

**SEGUNDO. INAPLICAR** por inconstitucional e ilegal, para el caso en concreto, la expresión “únicamente” y “*para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*” referida en el artículo 1° de los Decretos 383 de 2.103 y 1269 de 2.105, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

**TERCERO. DECLARAR** la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No DSAJ-000869 del 06 de octubre 2015 proferido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial, así como, la reliquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos prestacionales y pago de las diferencias que den como resultado a favor del demandante, de acuerdo a las consideraciones del presente fallo.

**CUARTO.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE IBAGUÉ a reconocer y pagar a favor del señor Ricardo Tocora Sánchez la bonificación judicial creada a través del Decreto 383 de 2013 como factor salarial, desde el 01 de enero de 2013 en adelante por el tiempo efectivamente laborado en la RAMA JUDICIAL y hasta la terminación de la relación legal y reglamentaria, reliquidando todas las prestaciones sociales devengadas por el demandante.

**QUINTO.** A título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE IBAGUÉ a pagar a favor del señor Ricardo Tocora Sánchez las diferencias resultantes de la reliquidación del salario básico mensual, prestaciones sociales y demás emolumentos prestacionales tomando la bonificación como factor salarial.

**SEXTO. CONDENAR** a la Rama Judicial- Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué a actualizar el valor de los dineros adeudados en términos del artículo 187 del CPACA, conforme a los lineamientos emitidos en la parte considerativa de la presente determinación.

**SÉPTIMO. ORDENAR** a la demandada dar cumplimiento a la presente sentencia según lo dispuesto en los artículos 192 y S.S. del CPACA.

**OCTAVO.** Sin condena en costas.

**NOVENO. NOTIFICAR** a las partes conforme a lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA; téngase en cuenta que, contra la presente decisión, procede el recurso de apelación en los términos y condiciones del artículo 247 *ejusdem*.

**DÉCIMO.** En firme la sentencia, háganse las comunicaciones del caso para su cumplimiento y archívese el proceso previa anotación en el programa "Justicia Siglo XXI". Si al liquidarse los gastos ordinarios del proceso, quedaren remanentes a favor del depositante, se ordena la devolución correspondiente. Desde ahora se autoriza la expedición de las copias auténticas y digitales que soliciten las partes previo el pago de las expensas que correspondan.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**CARLOS ANDRES PERDOMO ROJAS  
CONJUEZ**