

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Expediente No:	73001-33-33-006-2018-00369-00
Demandante:	NORMA ROCIO RODRIGUEZ
Demandado:	RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUE

Ibagué, veinte (20) de enero de dos mil veintidós (2022)

JUEZ AD HOC:	Dr. JUAN CARLOS ARBELAEZ SANCHEZ
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Expediente No:	73001-33-33-006-2018-00369-00
Demandante:	NORMA ROCIO RODRIGUEZ
Demandado:	RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

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

Que se declare que la bonificación judicial reconocida a mis mandantes (sic) mediante el Artículo 1 del Decreto 383 del 6 de marzo de 2013 y demás decretos que lo desarrollan, es factor salarial para todos los efectos legales por cuanto su causa y efecto es la nivelación Salarial de los empleados y funcionarios de la Rama judicial del poder público, teniéndose como fuente normativa la Ley 4 de 1992, además porque se tratad e una retribución fija y directa del trabajo percibida de manera periódica, habitual y permanente.

Que se declare la NULIDAD de los actos administrativos que se relacionan a continuación, por medio de los cuales se negó la petición de que la bonificación judicial constituya factor salarial para todos los efectos y por consiguiente, se negó la re4liquidacion de todas las prestaciones sociales y laborales que hasta la fecha han percibido y las que perciban hacia el futuro los poderdantes, tomando como factor salarial para ello el 100% de la bonificación judicial, la cual vienen percibiendo de manera mensual e ininterrumpida desde el mes de enero de 2013:

- DESAJIBO17-4048 del 25 de octubre de 2017-Norma Roció Rodríguez

Que se declare la EXISTENCIA y posterior NULIDAD de los actos administrativos Fictos o Presuntos, fruto del silencio administrativo negativo de la NACION-RAMA JUDICIAL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL, por no haber resuelto el recurso de apelación presentado en contra del acto administrativo señalado en precedencia, por lo que se entiende confirmado, quedando así agotada la vía administrativa.

Que se declare que mis representados (SIC) tienen derecho a que la NACION RAMA JUDICIAL-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL seccional del Tolima, les (sic) reconozca, reajuste, y pague, una reliquidación de las prestaciones sociales, esto es, Primas de Servicios, Prima de Vacaciones, Prima de Navidad, Prima de Productividad, Prima de Bonificación por servicios prestados, Cesantías, Intereses de las Cesantías, Aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión, y demás acreencias laborales a que tuvieran derecho, desde el 1 de enero de 2013 hasta la fecha, hasta que sea cumplida la sentencia y en adelante, incluyendo como factor salarial el 100% de la bonificación judicial devengada mes a mes de manera ininterrumpida desde enero de 2013 a la fecha.

Que se hagan las declaraciones ultra y extra petita por los derechos ciertos e irrenunciables que resulten probados.

Que se condene la NACION RAMA JUDICIAL-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL representada legalmente en la seccional Tolima por el Doctor CESAR AUGUSTO MOLINA SUAREZ (o quien haga sus veces al momento de la notificación), a reconocer, reajustar, liquidar, reliquidar y pagar a mis mandantes la totalidad de las diferencias salariales, prestacionales y demás emolumentos dejados de cancelar en los años 2013-2014-2015-2016-2017-2018 y todos los subsiguientes, hasta la inclusión en nómina de los factores salariales debidamente indexados y lo que se determine a pagar de la reliquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo el 100% de la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos, en razón a que se devenga mes a mes de manera ininterrumpida desde enero de 2013 a la fecha.

Que se condene la NACION RAMA JUDICIAL-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL representada legalmente en la seccional Tolima por el Doctor CESAR AUGUSTO MOLINA SUAREZ (o quien haga sus veces al momento de la notificación), a reajustar la bonificación judicial conforme a los porcentajes de incremento salarial establecidos por el Gobierno Nacional al inicio de cada año, toda vez que su naturaleza es netamente salarial y por ende corre con la misma suerte que la remuneración fija mensual.

Que se condene a la NACION RAMA JUDICIAL-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL representada legalmente en la seccional Tolima por el Doctor CESAR AUGUSTO MOLINA SUAREZ (o quien haga sus veces al momento de la notificación), a que se reconozca, reliquide y pague las diferencias salariales y prestacionales existentes entre lo pagado y la Inclusión del 100% de la bonificación judicial como factor constitutivo de salario, ajustada al incremento solicitado en la pretensión anterior para la liquidación de todas las prestaciones sociales y laborales que desde el año 2013 y hasta la fecha efectiva de pago hayan percibido mis poderdantes (sic).

Que se condene a la NACION RAMA JUDICIAL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL representada legalmente en la seccional Tolima por el Doctor CESAR AUGUSTO MOLINA SUAREZ (o quien haga sus veces al momento de la notificación), para que los dineros reconocidos sean pagados debidamente indexados y actualizados

de acuerdo al Índice de precios al consumidor, con el reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se cumpla en su totalidad la condena, como se dispone en el inciso 3º del artículo 192 del CPACA.

Se condene en costas a la NACION RAMA JUDICIAL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL representada legalmente en la seccional Tolima por el Doctor CESAR AUGUSTO MOLINA SUAREZ (o quien haga sus veces al momento de la notificación), teniendo en cuenta la omisión en el acatamiento Constitucional, Convencional, Legal y Jurisprudencial.

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

Señala que NORMA ROCIO RODRIGUEZ se encuentra vinculada a la Rama Judicial desde el 1 de marzo de 2002 ocupando entre otros cargos como escribiente circuito y municipal del centro de servicios de los Juzgados Penales Municipales de Ibagué desde el 1 de enero de 2013 hasta la fecha de presentación de la demanda.

Indica que la Rama Judicial ha venido pagando a su mandante la bonificación Judicial desde el 1 de enero de 2013 conforme lo consagrado en el Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, siendo este pago de carácter periódico, permanente y habitual pero no está enmarcado como concepto de asignación o salario, por lo que reclama se ordene la reliquidación tanto del valor total del salario como de todas las prestaciones sociales a que alude tener derecho.

También argumenta, que la demandada mes a mes desde enero de 2013 sufraga a su prohijada la bonificación judicial por los servicios prestados con el fin de materializar la nivelación salaria establecida en la ley 4 de 1992. reglamentada la ley 4ª. de 1992.

Señala que mediante reclamación administrativa se solicitó ante la accionada que se reconociera la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos: primas, cesantías y demás emolumentos percibidos en razón de la relación laboral y no únicamente para el pago de aportes a seguridad social en salud y pensión, petición radicada el 23 de octubre de 2017, obteniendo una respuesta negativa a la solicitud, mediante el oficio DESAJIBO 17-4048 del 25 de octubre de 2017.

Refiere que presentó el 3 de noviembre de 2017, escrito con recurso de apelación ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, contra el oficio DESAJIBO17-4048, sin obtener pronunciamiento alguno, por lo que indica que se “avizora la existencia del acto ficto o presunto fruto del silencio administrativo negativo por no haber resuelto lo aludido, por lo que se entiende confirmado, quedando así agotada la vía administrativa.

Informa que el requisito de procedibilidad quedó agotado conforme se demuestra con la certificación dada por la procuraduría 105 Judicial I Delegada para Asuntos Administrativos de Ibagué declarada fallida el 22 de octubre de 2018.

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, parágrafo único del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, numeral 7º del artículo 152 de la Ley 270 de 1996 y demás normas concordantes que se relacionen con el tema

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

Advierte que, en la legislación colombiana existen referentes normativos que establecen que factores constituyen salario y cuales no; el artículo 127 del C.S.T. modificado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990 es enfático en afirmar que, los factores que constituyen salario, además de la remuneración fija o variable, lo es todo aquello que recibe el trabajador de forma habitual y como contraprestación directa del servicio, indistintamente de la denominación que se le pretenda dar.

Señala que la bonificación establecida por el Decreto 383 de 2013 es de naturaleza salarial, y por ende, dada la finalidad de su relación con base en la Ley 4 de 1992- nivelar salarialmente a los empleados de la Rama Judicial, es por lo que se solicita que el valor de la bonificación judicial sea tenido en cuenta como factor salarial para todos los efectos y no “únicamente” para la cotización a salud y pensión. En este punto bien vale la pena recordar la posición del Consejo de Estado sobre el alcance de las primas de nuestro sistema remuneratorio de los servidores públicos. Ello es pertinente en el juzgamiento de la presente causa, en tanto la bonificación del Decreto 383 de 2013 no es otra cosa que una prima, esto es, un incremento salarial.

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.

Señala que al no tomarse la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos (liquidación de prestaciones sociales) y al ser contrario al ordenamiento Jurídico Superior (Bloque de Constitucionalidad), LA NACION RAMA JUDICIAL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL DE IBAGUE-TOLIMA, ha menoscabado las prestaciones sociales y laborales del actor al excluir de su base liquidatoria la bonificación judicial, como un valor adicional, con lo cual incurre en una violación de los principios constitucionales relacionados en precedencia, los cuales impiden desmejorar el salario de los empleados y afectar las garantías mínimas de los trabajadores.

En conclusión, como la Constitución es norma jurídica que prevalece sobre cualquier otra disposición inferior y una Ley Cuadro o Marco, como la Ley 4 de 1992 prevalece sobre las normas ordinarias, deviene claro y nítido que los Actos Administrativos atacados están viciados de Nulidad por ser contrarios a esas disposiciones que le son superiores, por lo que se deben INAPLICAR para reconocer los derechos reclamados.

La demanda se ADMITIÓ, mediante auto del 7 de mayo de 2019, luego de que el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, mediante providencia del 31 de enero de 2019 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 7 de marzo de 2019 se nombra en conocimiento al Dr. JUAN CARLOS ARBELAEZ SANCHEZ.

Debidamente notificada a las partes, mediante escrito visto a folios 65-73, 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 3º.

Como excepciones, presentó INEXISTENCIA DE PERJUICIOS, por cuanto la bonificación judicial contemplada en el Decreto 383 de 2013 modificado por el 1269 de 2015 constituye factor salarial para efectos de constituir la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por lo que se ha aplicado en debida forma el contenido de las citadas prescripciones legales.

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 13 de noviembre de 2019, 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 NORMA ROCIO RODRIGUEZ 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 hasta la fecha, hasta que sea cumplida la sentencia y en adelante incluyendo como factor salarial el 100% de la bonificación judicial devengada mes a mes de manera ininterrumpida desde enero de 2013 hasta la

fecha.

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 formula 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 nuevo documental. Una vez aportada la prueba se puso en conocimiento de las partes y posteriormente mediante providencia se dispuso correr traslado para alegar de conclusión. La parte demandante presentó escrito visto a folios 109-115, la parte demandada y el Ministerio Público guardaron 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 la accionante tiene derecho a que por parte de la Rama Judicial le reliquide sus prestaciones sociales teniendo como factor salarial la bonificación judicial, así como el pago de las diferencias prestacionales dejadas de percibir por concepto de prestaciones económicas, desde el 1 de enero de 2013 hasta la fecha, hasta que sea cumplida la sentencia y en adelante, incluyendo como factor salarial el 100% de la bonificación judicial

Previamente a resolver el fondo del asunto, el Despacho se pronunciará frente a la oportunidad de la demanda y a la excepción propuesta 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 la demanda pretensión alguna sobre perjuicios.

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

A partir de lo anterior, es necesario precisar que la Constitución Política, en los artículos 25 y 53 establece la protección del derecho al trabajo y como tal la

¹ Sentencia C-381/00

existencia de unas condiciones mínimas que garanticen la dignidad del trabajador. Es por ello que existe una gama de leyes sociales que son ampliamente favorables al trabajador, considerado la parte débil dentro de la relación laboral, pero también dichas disposiciones buscan garantizar la seguridad jurídica.

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

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

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

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

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

“Prescripción de acciones.

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

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

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

En el caso que no ocupa, tenemos que el demandante, solicita el reconocimiento de la bonificación judicial, a partir del 01 de enero de 2013 hasta la fecha de la

sentencia y en adelante², es por esto, que en aplicación del fenómeno prescriptivo, debe sólo tenerse en cuenta los derechos reclamados con tres años de anterioridad a la radicación de la petición y como quiera que se presentó reclamación administrativa el 23 de Octubre de 2017, los derechos del peticionario se reconocerían a partir del 23 de Octubre de 2014.

Conforme a lo anterior, se procederá a declarar la prescripción de todos los derechos con anterioridad del 23 de Octubre de 2014.

DE LO PROBADO DENTRO DEL PROCESO.

Conforme consta en las certificaciones laborales de cargos ejercidos, salarios y prestaciones, liquidación de cesantías y según el mismo acto demandado, se halla probado que la demandante presta servicios a la Rama Judicial desde el 1 de marzo de 2002, siendo su último cargo, el de Escribiente Municipal del Centro de Servicios Judiciales de los Juzgados Penales Municipales 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 2019.

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

² Solicitud de reliquidación de prestaciones sociales y pago de la bonificación judicial con carácter salarial, expediente digital Cuaderno principal.

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 anterior (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 la liquidación de las prestaciones sociales no lo es, razón que convierte en ilegal dicha restricción.

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

La Constitución Política también dispuso que los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, serían parte de la legislación interna. De esa manera, según la teoría y la composición del bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son también aplicables

y de obligatorio cumplimiento, como parámetro de legalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se estaría vulnerando la propia Constitución Política, pues la forma en la que se legitiman estos tratados y convenios internacionales son a través de la Norma Fundamental, pues para que las normas supra nacionales puedan ser convalidadas debe haber una compenetración jurídica donde los principios y valores constitucionales se vean salvaguardados (Londoño Ayala, 2010, p. 39- 43).

Ahora bien, como convenio internacional relevante en el tema bajo estudio, entre otros, se encuentra el Convenio sobre la protección del salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, que tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, que legitimado por la propia Constitución, dispuso que el salario es todo aquello que percibe el trabajador por causa directa del contrato de trabajo, por el servicio que se preste o deba prestar. Por otro lado, mediante Ley expedida por el Congreso de la República de Colombia (Ley 50, Art. 14 y 15, 1990), hoy vigente, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones, se establecieron elementos integrantes del salario y los que no lo integran, así:

Artículo 14. El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:
Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 15. El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:
Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad. (Subrayado fuera de texto)

Establecido lo anterior, la Corte Constitucional, al ser la Corporación Nacional encargada de cumplir con las funciones Constitucionales establecidas en el Artículo 241 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), como salvaguarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, y teniendo en cuenta que la Constitución es la encargada de asegurar a los integrantes del Estado Social de derecho, entre otros,

el trabajo, debe ser la predominante en este análisis en aras de establecer lo que ha dispuesto en materia salarial, se puede concluir que la disposición plasmada en el Artículo 1 del Decreto 383 de 2013, es violatorio de la Constitución, pues nació a la vida jurídica incurriendo en una violación directa de los principios establecidos en la norma de rango superior, de los tratados internacionales, teniendo en cuenta que desobedece el Convenio sobre la protección del salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, y de la Ley conforme lo expuesto con antelación.

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

Por esa razón, se logra demostrar que la bonificación judicial allí prevista restringe el concepto de salario determinado por la ley, las normas internacionales ratificadas por Colombia y la jurisprudencia, pues el acto administrativo del Gobierno Nacional determinó que la bonificación judicial, para las cotizaciones que se hacen al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, si constituye salario, pero, para el pago y liquidación de las demás prestaciones no lo será.

Yendo al campo fáctico de la controversia sometida a consideración de este Despacho, de las certificaciones laborales obrantes al proceso, y de lo sostenido en el acto atacado, 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, lo 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”³

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 Estado⁴ se ordenará a la entidad accionada:

Reconocer y cancelar a la accionante desde el 23 de octubre de 2014 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

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

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

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.

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 probada la excepción denominada INEXISTENCIA DE PERJUICIOS propuesta por la demandada, de acuerdo con lo expuesto.

SEGUNDO: DECLARAR probada DE OFICIO la excepción de PRESCRIPCIÓN, de acuerdo con lo expuesto en precedencia.

TERCERO: DECLARAR la nulidad del oficio DESAJIB17-4048 del 25 de octubre de 2017, expedido por la RAMA JUDICIAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE IBAGUÉ.

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento de derecho, **CONDENAR** a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL a reconocer, reliquidar,

reajustar y pagar a NORMA ROCIO RODRIGUEZ, desde el 23 de Octubre de 2014 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.

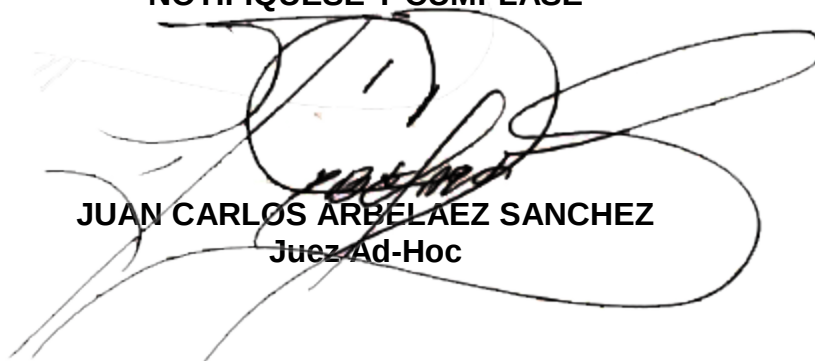
QUINTO: Las sumas que sean reconocidas como consecuencia de esta sentencia, serán actualizadas de acuerdo con el índice de Precios al Consumidor, según la fórmula anteriormente expuesta.

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

SÉPTIMO: 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.

OCTAVO: Sin costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUAN CARLOS ARBELAEZ SANCHEZ
Juez Ad-Hoc