



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA

Tunja, Catorce (14) de Junio de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: LILIA CORREA PEREZ

DEMANDADO: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL DE TUNJA

RADICACION: 2010-00100

I. MEDIO DE CONTROL

Procede el despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción consagrada en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, interpuesta por la señora **LILIA CORREA PEREZ** en contra de la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL DE TUNJA**.

II. ANTECEDENTES

1. Pretensiones (fls. 15-16)

1.1 Que son nulas, por ser violatorias de la Constitución Nacional y de la Ley, las decisiones administrativas contenidas en el Oficio No. DESAJ-AL No. 003909 de 30 de septiembre de 2003, en la Resolución No. 000613 de 28 de octubre de 2003, expedidas por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Tunja que resolvió el recurso de reposición interpuesto y, la que consta en la resolución No. 4198 de 24 de diciembre de 2003, notificada el 13 de febrero de 2004, emanada de la Dirección Ejecutiva De Administración Judicial, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la primera, por medio de la cual negó el derecho de petición elevado por la actora, a través del cual se solicitó la *reliquidación de todas sus prestaciones sociales - primas, vacaciones, cesantías, etc. - a partir del año de 1993 en adelante, para liquidarlas teniendo en cuenta el 100% de la remuneración mensual y no solamente el 70% como han venido siendo reconocidas y el pago de lo respectivo.*

1.2 Que como consecuencia, a título de restablecimiento del derecho se ordene lo siguiente:

1.2.1 Condenar a la demandada a cancelar la diferencia entre lo que se le ha reconocido por prestaciones sociales en todo el tiempo laborado y lo que legalmente le corresponde, pago que deberá efectuarse desde cuando adquirió el derecho y hasta cuando se produzca el pago efectivo.

1.2.2 Que las sumas que resulten a favor del actor, se cancelen con el ajuste de valor.

1.2.3 Que sobre el total de las mismas se apliquen los intereses moratorios respectivos a la tasa más alta permitida por la ley.

1.3 Que la demandada dará cumplimiento a la respectiva sentencia dentro del término señalado en el art. 176 del C.C.A., teniendo en cuenta, igualmente, el artículo 177 *ibídem*.

1.4 Que se condene a la demandada en las costas del proceso, incluidas las agencias en derecho correspondiente.

2. Fundamentos fácticos (fls. 16-18)

Señaló que la demandante viene laborando al servicio de la Rama Judicial en su calidad de Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja; como consta en su hoja de vida laboral.

Indicó que la Ley 4ª de 1992, dispuso que el Gobierno Nacional anualmente fijará el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial, estableciendo en el literal a) del artículo 2º que “*En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales*”, respetando en todo caso, los derechos adquiridos por los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales.

Manifestó que el artículo 12 del Decreto 717 de 1978, norma anterior a la expedición de la Ley 4ª de 1992, dispuso que todos los valores que como contraprestación al servicio recibieran los funcionarios y empleados judiciales, constituían factor salarial, señalando además que no solo la asignación básica mensual fijada por la ley tiene tal carácter, sino también todas aquellas sumas que en forma habitual y periódica reciba el funcionario como retribución por sus servicios.

Alegó que las normas anteriores no fueron observadas por el Gobierno Nacional al expedir los decretos 053 de 1993, 108 de 1994, 049 de 1995, 108 de 1996, 054 de 1997, 050 de 1998, 038 y 44 de 1999, 2740 y 2743 de 2000, 1480, 2729 y 2777 de 2001 y 673 y 685 de 2002, pues en forma ilegal y contraria a la Constitución Nacional, excluyó del carácter salarial el 30% que como prima especial recibían los funcionarios de la Rama Judicial.

Adujo que se han venido liquidando las prestaciones sociales de la demandante teniendo como base únicamente el 70% de la remuneración habitual y periódica que recibe esta, excluyendo el citado 30%, razón por la que se le ha vulnerado su derecho a recibir en forma íntegra, completa y oportuna sus acreencias laborales, adeudándosele lo correspondiente a ese 30%.

Señaló que la demandante elevó derecho de petición el 1º de septiembre de 2003 ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Seccional Tunja — Consejo Superior de la Judicatura, por considerar que le asistía derecho a la reliquidación que aquí se trata, el cual le fue negado por los actos acusados de nulidad.

Esgrimió que constitucional y legalmente la demandante tiene derecho a que sus prestaciones le sean liquidadas con absoluta observancia y respeto de los derechos adquiridos. Por ello, solicita disponer lo pertinente, accediendo a las pretensiones formuladas, a fin de erradicar la vulneración de los derechos laborales de la demandante.

Solicitó aplicar la excepción de inconstitucionalidad de los decretos 053 de 1993, 108 de 1994, 049 de 1995, 108 de 1996, 054 de 1997, 050 de 1998, 038 y 44 de 1999, 2740 y 2743 de 2000, 1480, 2729 y 2777 de 2001 y 673 y 685 de 2002, por

considerar que dichas disposiciones vulneran el artículo 53 de la Constitución Política.

3. Normas violadas y concepto de violación.

El apoderado de la parte demandante consideró que las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad, resultan abierta y manifiestamente contrarias a los postulados del artículo 53 superior, en cuanto menoscaban los derechos de los servidores públicos de la Rama Judicial, al desconocer los derechos adquiridos por ellos en el ejercicio de sus funciones, siendo lógico concluir que sus derechos fueron cercenados ya que se les limitó sus prestaciones a un 70% cuando tenían legal y constitucional derecho a percibir las en un 100%, viendo de esta manera, menoscabados sus derechos y aspiraciones laborales.

Señala que al no respetarse los derechos adquiridos por la demandante, se vulneró el artículo 2° de la Ley 4 de 1992 literal a) que establece el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado, tanto del régimen general como de los regímenes especiales, como en el caso del personal al servicio de la Rama Judicial, que en ningún evento se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

Manifiesta que en el mismo sentido la ley 270 de 1996 (artículo 152, numeral 7°), Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, consagra entre los derechos de los servidores de la Rama Judicial, el de percibir una remuneración acorde con su función, dignidad y jerarquía, la cual no puede ser disminuida de manera alguna, por lo que consideró que ésta norma ha sido igualmente infringida por los actos acusados.

Indicó que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición, lo que significa que si se tiene la misma facticidad, deben observarse los mismos criterios jurídicos. Así, tanto los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, como los funcionarios de la Rama Judicial, tienen estatuida por ley la denominada prima especial de servicio. De esta manera, si el Consejo de Estado encontró que tal prima tiene connotación salarial, declarando la nulidad del artículo 7° del Decreto 38 del 8 de enero de 1999, providencia del 14 de febrero de 2002, radicado 11001-03-2500-001999-0031-00, respecto de los funcionarios de la Fiscalía, a la misma conclusión se debe llegar con respecto a los de la Rama Judicial.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda le correspondió por reparto al Tribunal Administrativo de Boyacá el día 23 de julio de 2004 (fl. 25). No obstante, la Sala Plena de dicha Corporación se declaró impedida para conocer del presente asunto (fls. 26-27), razón por la cual, el proceso fue remitido al Honorable Consejo de Estado (fls. 28-29), el cual mediante auto de 27 de octubre de 2005, aceptó el impedimento manifestado por la totalidad de los magistrados del Tribunal Administrativo de Boyacá (fls. 32-36), por lo que se llevó a cabo el correspondiente sorteo de con jueces posesionándose solamente la Doctora María Candelaria Torres Barrera (fl. 71), sin que se pudiera completar la sala de decisión, por lo que se realizó nuevamente diligencia de sorteo de con jueces posesionándose los doctores Armando Suescun Monroy y Jair Gabriel Fonseca González, quienes a través de auto de 30 de junio de 2009, declararon que el Tribunal Administrativo de Boyacá, no era competente para conocer del presente asunto en razón a la cuantía (fl. 88).

En consecuencia, el proceso fue repartido entre los juzgados administrativos, correspondiéndole a este despacho y avocándose conocimiento en primera instancia mediante auto de 16 de septiembre de 2009 (fl. 93). Por medio de auto de 07 de octubre de 2009 el titular de este despacho se declaró impedido (fl. 95-97), en consecuencia el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja, aceptó el impedimento y de igual manera se declaró impedido (fl. 100-101). En el mismo sentido la Juez Once Administrativo del Circuito de Tunja, aceptó el impedimento del Juez Décimo Administrativo del Circuito de Tunja y se declaró impedida (fl. 103-104).

Por su parte la Juez Doce Administrativo del Circuito de Tunja aceptó el impedimento de la Juez Once Administrativo del Circuito de Tunja y también declaró su impedimento (fls. 107-108), lo propio hizo la juez trece (fls. 111-112), el juez catorce (fls. 115-116), el juez primero (fls. 119-120), el juez segundo (fl. 123), el juez tercero (fls. 126-127), la juez cuarta (fls. 131-132), el juez quinto (fls. 134-135), la juez sexta (fls. 137-140), la juez séptima (fls. 143-147), la juez octava (fls. 150-151), finalmente el proceso regresó a este despacho, por lo que se dispuso enviar el expediente al Tribunal Administrativo de Boyacá para que surtiera el trámite previsto en el art. 153 del C. de P.C.

Una vez el proceso en el Tribunal Administrativo de Boyacá, se aceptó el impedimento de los jueces administrativos, pero se remitió el expediente a los juzgados administrativos para el sorteo de conjuces (fls. 165-166) por lo que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja, remitió el expediente nuevamente al Tribunal Administrativo de Boyacá, por considerar que era este quien debida realizar la diligencia de sorteo de conjuces (fl. 169-170), como en efecto se realizó (fl. 175), (fl. 181) y, por tanto, terminó posesionando el Doctor Anthony D'Albenio Avendaño (fl. 182), sin embargo renunció a dicho cargo siendo aceptada su renuncia (fls. 184-185), por lo que se nombró a Flavio Efrén Granados Mora, quien mediante auto de 19 de mayo de 2015 avocó conocimiento en primera instancia (fl. 200) y a través de proveído de 16 de septiembre de 2015 admitió el proceso de la referencia (fl. 202-203).

Mediante Acuerdo N° 006 de 2016 se aceptó la renuncia al cargo de conjuce de Flavio Efrén Granados Mora (fl. 208) y se designó como conjuce al Doctor Jairo Enrique Buitrago Saza (fl. 212), quien mediante auto de 16 de diciembre de 2015 decretó las pruebas del proceso (fl. 217), las cuales fueron debidamente recaudadas, razón por la cual, mediante auto de 15 de junio de 2017 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por el término común de 10 días para que presentaran alegatos de conclusión (fl. 238).

1.- RAZONES DE LA DEFENSA.

La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial **no contestó la demanda.**

2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

2.1 Parte demandante (fls. 239)

Dentro del término procesal respectivo el apoderado de la parte demandante presentó escrito de alegatos de conclusión ratificando los fundamentos de hecho y de derecho plasmados con la presentación de la demanda, de la siguiente manera:

Manifiesta que los alegatos de instancia se limitan a lo manifestado en el escrito de demanda y a los precedentes allí referidos, donde la jurisdicción ha accedido a las pretensiones elevadas sin declarar prescripción alguna, como igualmente lo hizo en la Sentencia de 27 de junio de 2012, Conjuez Ponente Dr. Gabriel de Vega Pinzón, expediente No. 2005-00827-02 (0477-09), ordenándose a la demandada la reliquidación de las prestaciones sociales del allí actor por “todo el tiempo laborado”, incluyendo la Prima Especial como factor salarial.

Indica que el Tribunal Administrativo de Boyacá, con ponencia del Dr. Víctor Manuel Buitrago González, mediante sentencia de 26 de noviembre de 2015, expediente No. 150013331004201000273-01, actor Joselín Huertas Torres contra la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con apoyo en los precedentes del Consejo de Estado, no accedió a declarar la prescripción, por lo cual accedió a las pretensiones ordenando a la demandada reliquidar las prestaciones sociales del allí accionante desde 1993 y hasta el año 2007 (año del retiro laboral del allí actor) teniendo en cuenta lo devengado mensualmente sin deducir en el cómputo la denominada prima especial de servicios.

2.2 Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no presentó alegatos de conclusión.

2.3 La delegada del Ministerio Público dentro de la oportunidad legal correspondiente guardó silencio.

3.- Pruebas

En el expediente obran las siguientes pruebas:

- Copia del derecho de petición radicado por la demandante por conducto de apoderado judicial ante el Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (fls. 03-06).
- Copia del oficio DESA AL N° 003909 de 30 de septiembre de 2003 (fls. 7).
- Copia de la Resolución N° 000613 de 2003, por medio de la cual se niega un recurso de reposición y se concede el de apelación (fl. 8)
- Copia de la Resolución N° 4198 de 24 de diciembre de 2003, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación (fls. 09-12).
- Copia del recurso de reposición interpuesto por la demandante mediante apoderado judicial legalmente constituido en contra del oficio DESA AL N° 003909 de 30 de septiembre de 2003 (fls. 13-14).
- CD contentivo de todo el expediente administrativo de la señora LILIA CORREA PÉREZ (fl. 234)
- Certificación de tiempo de servicios de la señora LILIA CORREA PÉREZ (fl. 220)
- Certificación detallada de pagos a la señora LILIA CORREA PÉREZ (fl. 221-233)

IV. CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

En el presente asunto la controversia se contrae en determinar la legalidad de los actos administrativos acusados (Oficio No. DESAJ-AL No. 003909 de 30 de septiembre de 2003, la Resolución No. 000613 de 28 de octubre de 2003 y la Resolución No. 4198 de 24 de diciembre de 2003), y en este sentido establecer si la accionante tiene derecho a que se reliquiden sus prestaciones sociales, teniendo en cuenta el porcentaje de la prima especial de servicios equivalente a un 30% del salario.

2. Argumentación normativa y jurisprudencial.

Previo a abordar el análisis sustancial del asunto puesto a consideración del despacho y poder resolver el problema jurídico planteado, resulta necesario abordar un estudio metodológico de los siguientes temas: (i) Del régimen salarial de los empleados públicos; (ii) De la prima especial de servicios; (iii) la argumentación y valoración probatoria y, (iv) Del caso concreto.

Lo anterior con el fin de determinar el marco normativo que regula el régimen salarial de los funcionarios que prestan sus servicios a la Rama Judicial, el marco normativo del derecho reclamado aunado al estudio de lo probado en el proceso; aspectos que permitirán establecer si a la demandante le asiste el derecho al reconocimiento que ahora reclama en el caso concreto.

2.1 Del régimen salarial de los empleados públicos

Frente al régimen salarial de los empleados públicos el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, señala al Congreso de la República como el órgano encargado de establecer los salarios y prestaciones sociales, de los empleados públicos. Es así como en la referida norma se indica:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública”.

En atención a lo anterior, el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa respecto del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, pero con límites claros en las demás normas de raigambre constitucional, en especial las disposiciones que regulan los derechos laborales y mínimos irrenunciables de los colombianos.

2.2 De la prima especial de servicios

Frente a la prima especial de servicios de los funcionarios que prestan sus servicios a la Rama Judicial, la Ley 4ª de 1992, *(mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del*

régimen salarial y prestacional, entre otros, de los empleados públicos), en el artículo 14 estableció lo siguiente:

“Artículo 14°.- *La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio, harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecidas por la ley.*

La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación.” (Subraya del texto).

En el mismo sentido el artículo 15 *ibídem* señala que “los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, sin carácter salarial, que sumada a los demás ingresos laborales, iguale a los percibidos en su totalidad, por los miembros del congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los ministros de despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública”.

El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-681 de 2003, decisión que produce efectos en las cotizaciones y liquidación de las pensiones de jubilación de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil y el Defensor del Pueblo. De igual forma la prima especial de servicios constituirá factor de salario solo para la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de acuerdo con las normas nacionales vigentes que regulan el régimen prestacional de los funcionarios señalados.

Con fundamento en dicha facultad es que el Gobierno ha expedido constantemente decretos¹ regulando dicha prestación. No obstante, el artículo 14 modificado por la Ley 332 de 1996, la cual señaló que:

“La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio, harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación

¹ Entre otra las siguiente normatividad en el “ artículo 6° del Decreto 57 de 1993; artículo 6° del Decreto 106 de 1994; artículo 7° del Decreto 43 de 1995; artículo 6° del Decreto 36 de 1996; artículo 6° del Decreto 76 de 1997; artículo 6° del Decreto 64 de 1998; artículo 6° del Decreto 44 de 1999; artículo 7° del Decreto 2740 de 2000; artículo 7° del Decreto 1475 de 2001; artículo 7° del Decreto 1720 de 2001; artículo 7° del Decreto 2777 de 2001; artículo 6° del Decreto 673 de 2002; artículo 6° del Decreto 3569 de 2003; artículo 6° del Decreto 4172 de 2004; artículo 6° del Decreto 936 de 2005; artículo 6° del Decreto 389 de 2006; artículo 6° del Decreto 618 de 2007; artículo 6° del Decreto 658 de 2008; artículo 8° del Decreto 723 de 2009 y artículo 8° del Decreto 1388 de 2010”

de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecidas por la ley.

La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación”

Sin embargo, hay que destacar que los decretos que había expedido el Gobierno Nacional, considerando que el 30% del salario sería tenido en cuenta como una prima, fueron demandados de nulidad ante el Consejo de Estado, correspondiéndole resolver el asunto a una Sala de conjueces, que encontró que dichos decretos no ofrecieron mayor claridad y que:

"En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que esta equivalía a ese 30%. Aunque parece un juego de palabras, son dos cosas completamente diferentes, pues la primera interpretación implica una reducción del salario básico al 70%, mientras que la segunda, que es la correcta de conformidad con la Ley y la Constitución Política, como se explicara más adelante, implica que se puede tomar el 30% del salario pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego añadirla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10, 000,000²:

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico,</i>
<i>Salario básico: \$10,000,000 Prima especial (30%): \$3,000,000 Salario sin prima: \$7,000,000 Total a pagar al servidor: \$10,000,000</i>	<i>Salario básico: \$10,000,000 Prima especial (30%): \$3,000,000 Salario más prima: \$13,000,000 Total a pagar al servidor: \$13,000,000</i>

Frente a este tema, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de abril de 2009, por medio de la cual declare la nulidad del artículo 7° del Decreto 618 de 2007, rectifico **su jurisprudencia** frente al concepto de prima, considerando que cuando se habla de dicha prestación debe entenderse como un fenómeno retributivo de carácter **adicional**, es decir, que acogió la segunda interpretación, al afirmar que:

*"(...) la noción de 'prima' como concepto genérico, emerge a título de **reconocimientos económicos adicionales** para el empleado a fin de*

² Consejo de Estrado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014), Expediente N° 11001-03-25-000-2007-00087-00, Conjuez Ponente: María Carolina Rodríguez Ruiz.

*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 bonificadorio.*

*"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, retomo 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 quedo 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 a nadir el valor del ingreso laboral del servidor.**

En igual sentido, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 19 de marzo de 2010, examino lo relativo a la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, y considero que el Gobierno Nacional había disminuido el monto de las prestaciones sociales de los funcionarios de que trata la mencionada norma concluyendo lo siguiente:

1. *"El Ejecutivo desbordo su poder por cuanto bajo la apariencia de una prima especial equivalente al 30% del sueldo básico, en realidad **despojo de efectos salariales a dicho porcentaje, con lo que disminuyo el monto de las prestaciones sociales.***

2. *"La Ley 4ª de 1992 materializo el literal e.) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que contiene criterios para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y Fuerza Pública. Esta Ley en el artículo 2 previo un concepto cerrado en cuanto **prohíbe al Gobierno de manera genérica desmejorar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores del Estado.***

3. *"El control de legalidad sobre los decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, no se agota en la confrontación formalista de los textos, sino que el alcance del control conduce al Juez Contencioso a examinar los contenidos de la norma respecto de la formulación de los programas para organizar la remuneración de los servidores públicos.*

4. *"La Constitución Nacional mantiene el criterio de la Carta Política anterior respecto de que **las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma en las condiciones laborales**"".*

Así mismo, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda en Sentencia de fecha 02 de septiembre de 2015³, en un caso similar al subjudice concluyó:

³ Conjuez Ponente: Carmen Anaya de Castellanos. Rad. 730012331000201100102 02

“Hecha estas precisiones, para esta Sala de Conjueces es claro que tales normas y actos administrativos demandados, desmejoraron laboralmente los salarios y derechos prestacionales de la actora, puesto que se desconoció, tanto en el procedimiento administrativo como en la sentencia recurrida, el que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma de la misma, contrariando la progresividad en materia laboral. Entonces, en consecuencia, se procederá a ordenar, a título de restablecimiento del derecho, la reliquidación y pago del 30% del salario, con incidencia en la prima y las prestaciones legales devengadas por el señor JOSÉ FERNANDO OSORIO CIFUENTES, durante el periodo demandado.”

De lo anterior se coligue que, los Decretos que expide el Gobierno Nacional anualmente, no hacen más que crear una prima aparente e irreal (*prima especial de servicios*), dado que la misma no constituye beneficio o valor adicional al salario, ya que en la realidad con la misma se despoja de efectos salariales el 30% del salario básico por no tener carácter salarial, disminuyéndose con esto el monto de las prestaciones sociales de los servidores judiciales entre ello el cargo de la demandante. Lo anterior teniendo en cuenta que una prima debe significar un valor adicional, agregado o plus del salario básico y en ningún momento puede significar una disminución de éste, porque con esta última concepción se presenta un quebranto a los principios de progresividad o no regresión de los derechos sociales.

Por último, el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Conjueces en sentencia del 05 de junio de 2018⁴, en un caso de similares contornos al aquí debatido, concluyó:

“(…)

Conforme se observa en el cuadro anterior la suma del salario básico certificado como pagado y el valor de la prima especial coinciden por regla general con el salario básico a percibir conforme los decretos anuales invocados; inclusive se evidencia que en los años 2000 y 2001 (si se consideran las disposiciones del decreto 2720), la accionada pagó, sumados los dos conceptos aludidos, menos de lo establecido en la norma aplicable en dicha anualidad regulatoria de los salarios y prestaciones de la procurada. La conclusión no puede ser diferente a que la Rama judicial- Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial liquidó y pagó en dicho lapso de tiempo de forma indebida la remuneración de la Dra. MARIA VICTORIA CORREDOR ROJAS, incluyendo como parte del salario básico la prima especial consagrada en el artículo 14 de la ley 4 de 1992; en contravía de los mandatos de optimización o principios constitucionales contenidos en el artículo 53 superior y claramente definidos en la sentencia ya tantas veces aludida, expedida en el radicado 11001-03-25-000-2007-00087-00, por el honorable Consejo de Estado.

La circunstancia descrita conlleva también la deducción en torno a que las prestaciones sociales han sido liquidadas, en plena conformidad a los decretos que se han declarado nulos, esto es; descontando del salario básico, por lo tanto del ingreso base de liquidación, el 30% correspondiente a la fracción del salario que la administración judicial interpretó como prima especial de servicios”.

Recientemente, el Consejo de Estado– Sala de Conjuces en sentencia del 12 de febrero de 2019⁵, reitero las condiciones para obtener el reconocimiento de la reliquidación y pago del 30% del salario, con incidencia en la prima y las prestaciones legales devengadas, significando que la misma constituye un factor salarial que debe tenerse en cuenta para liquidar todas las prestaciones sociales de la demandante.

3. Caso Concreto

Ahora bien, en el *sub examine* se tiene acreditado que la señora LILIA CORREA PÉREZ, trabajó al servicio de la rama judicial “desde el 1 de febrero de 1973 [...]” (fl. 124 y 775 del CD visto a fl. 234) y hasta el 31 de diciembre de 2007 tal como consta en la certificación de tiempo de servicios vista a folio 220.

Durante este tiempo a la demandante le fueron cancelados desde el año de 1993 el salario básico junto con la prima especial de que se ha venido hablando (fls. 221-233), es decir, **dicha prima se devengó hasta la fecha de su retiro de manera habitual y permanente**, lo que quiere significar que tal como se ha mostrado *ut supra* la misma constituye un factor salarial que debe tenerse en cuenta para liquidar todas las prestaciones sociales de la demandante.

No obstante, la entidad amparándose en que los decretos que fijan la prima especial, le excluyen el carácter salarial para efectos de la liquidación de prestaciones sociales, acepta la Rama Judicial, que no la incluyó en la base de liquidación de las prestaciones de la demandante⁶.

La situación descrita, como ya se ha visto, resulta contraria a derecho, en tanto que lo que en su génesis respondió a un aumento salarial, se le otorgó la apariencia de una prima especial equivalente al 30% del sueldo básico, conduciendo a ello al despojo de efectos salariales a dicho porcentaje, con lo que contrariando los derechos subjetivos de la accionante, disminuyó el monto de las prestaciones sociales; tanto así que las normas que antecedieron en tal exclusión, fueron declaradas nulas.

Así las cosas, para el despacho es claro que los actos administrativos demandados, desmejoraron laboralmente los derechos prestacionales de la actora, puesto que se desconoció que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma de la misma –*como lo entendieron las autoridades administrativas*–, contrariando la progresividad en materia laboral. En consecuencia, se procederá a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados y ordenar, a título de restablecimiento del derecho, la reliquidación de las prestaciones legales devengadas por la señora LILIA CORREA PÉREZ con el 30% del salario correspondiente a la prima especial que no se tuvo en cuenta para la liquidación de las mismas, durante el período demandado, esto es, “*todo el tiempo laborado*”, es decir, desde 1993 año en que se empezó a hacer efectiva la prima especial creada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, hasta el 31 de diciembre de 2007 que es la fecha de retiro definitivo del servicio de la demandante.

4. Costas.

De conformidad con lo previsto por el art. 171 del C.C.A., no se condenará en costas en razón de la conducta asumida por las partes.

⁵ Conjuez Ponente: Nestor Raul Correa Henao, Rad INTERNO 2248-2017

⁶ Lo anterior de conformidad con la Resolución No. 4198 del 24 de diciembre de 2003 vista a folio 11 del expediente.

V. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Conjuez Noveno Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la nulidad del Oficio No. DESAJ-AL No. 003909 de 30 de septiembre de 2003 y de las resoluciones No. 000613 de 28 de octubre de 2003 y No. 4198 de 24 de diciembre de 2003, por medio de los cuales se niega la reliquidación de las prestaciones sociales a la señora **LILIA CORREA PÉREZ**.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, reliquidar a favor de la señora **LILIA CORREA PÉREZ**, identificada con la C.C. No. 23.542.921 de Duitama, a partir del 01 de enero de 1993 hasta el 31 de diciembre de 2007, las prestaciones sociales que haya devengado en ese periodo incluyendo como factor salarial el 30% de la prima especial de servicios que devengó de manera habitual y continua.

TERCERO: Condenar a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, liquidar las sumas dinerarias en favor de la demandante, los valores deberán ser ajustados en los términos del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, utilizando la siguiente fórmula:

$$R=Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el actor desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de ésta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió hacerse el pago.

CUARTO: La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial dará cumplimiento a la sentencia en la forma señalada en el último inciso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Una vez ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial y expídase copia autentica de la sentencia a la parte demandante con constancia de ser primera copia en los términos del art. 115 del C. de P.C.

SÉPTIMO: Si hay excedente de gastos procesales, devuélvanse al interesado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


ENITH ANDREA CASTELLANOS PINEDA
JUEZ AD HOC

Sentencia Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2010-00100