



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO (1) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA

SENTENCIA ANTICIPADA

(Art. 182A del C.P.A.C.A Adicionado por el Art. 42 de la Ley 2080 de 2021,
concordante con el Art. 13 del Decreto 806 de 2020)

Bogotá D.C., 07 de diciembre de 2021

Expediente:	11001333500920190009400
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
Demandado:	LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Juzgado Origen:	09 Administrativo de Bogotá D.C
Juez:	Jimena Cardona Cuervo

I. ANTECEDENTES

1. Competencia y procedimiento:

En virtud a lo dispuesto, mediante acuerdo PCSJA21-11738 del 05 de febrero de 2021 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, este juzgado asumió competencia para conocer del presente proceso.

Por lo anterior, corresponde al Juzgado Primero Administrativo Transitorio Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C en uso de sus facultades legales y constitucionales proferir la sentencia escrita anticipada que en derecho corresponda dentro del **Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho** promovido por **Carlos Andrés Zambrano Sanjuan**, identificado con la **cedula de ciudadanía Nro. 7.709.418** contra **LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, no sin antes expresar que no se evidencia actuación alguna que invalide el proceso.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca relacionó los procesos que corresponden al Juzgado Primero Administrativo Transitorio de Bogotá entre los cuales se asignó el proceso arriba referenciado, procedente del Juzgado **09** Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Protección Social se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 en el territorio nacional.

El Consejo Superior de la Judicatura, mediante los acuerdos, PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11528, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 todos del año 2020, suspendieron los términos judiciales, para la jurisdicción de lo contencioso administrativo entre otras jurisdicciones, a partir del 16 de marzo al 20/20, por ultimo prorroga la suspensión de términos del 9 de junio/20 al 30 de junio/20 y finalmente mediante acuerdo PCSJA20-115881 del 27 de junio de 2020, en su artículo 1° ordena “el levantamiento de la suspensión de términos judiciales y administrativos a partir del 1° de julio de 2020...”. Así mismo, adoptó otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor con ocasión de la pandemia del COVID-19, la cual ha sido catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial.

Mediante el **Decreto Legislativo 806 del 04 de junio de 2020**, proferido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, en el cual establece entre otros los lineamientos establecidos para proferir Sentencia anticipada de la siguiente manera:

Artículo 13: Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

Que mediante el artículo 42 de la ley 2080 del 25 de enero de 2021, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión, se adiciona el

Artículo 182a: Sentencia Anticipada: (...) Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:
 - a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho (...)

En ese orden de ideas, ejecutoriado el auto que corre traslado para alegar de conclusión y evidenciado que una vez vencido el termino de traslado establecido en los artículos 172, 173 y 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ingresando el expediente al despacho para fallo.

2. Síntesis de la demanda:

La demandante solicitó como pretensiones que se inaplique por inconstitucional, las expresiones “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, Decreto 1016 de 2013 y Decreto 186 de 2014 que establecen el derecho de los procuradores a percibir la bonificación

judicial.

Igualmente, reclamó se declare la nulidad del **Oficio Nro. S-2018-005489 del 05 de octubre de 2018 expedido por la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación**, mediante el cual la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial con factores salariales, imputables a las prestaciones sociales del demandante. El acto demandado no ofreció los recursos.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se le ordene a la entidad demandada a que efectúe la reliquidación y pago de la asignación mensual del demandante, así como todas sus prestaciones sociales incluyendo las cesantías a partir **del 01 de enero de 2013**, teniendo en cuenta la bonificación judicial del Decreto 383 de 2013 como factor salarial.

Finalmente, reclamó se le ordene a la entidad demandada indexar todos los valores reliquidados y se le condene al pago de intereses moratorios, sanciones por la mora en el pago, costas procesales y agencias en derecho.

2.1. De los fundamentos facticos:

De manera resumida, el apoderado del demandante, enuncio lo siguiente:

El señor **Carlos Andrés Zambrano Sanjuan**, identificado con la **cedula de ciudadanía Nro. 7.709.418**, ha venido prestando sus servicios como Empleada para **LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, en diferentes cargos, los cuales ha venido ejerciendo durante el periodo que abarca la bonificación judicial, agrega también que el Gobierno Nacional a través del Decreto 383 de 2013 y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 4° de 1992, creó una Bonificación Judicial para los servidores de la Rama Judicial a partir del 1° de enero de 2013. Norma que estableció dicho emolumento como factor salarial exclusivamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

Explica que presentó **Petición radicada el 10 de septiembre de 2018** solicitando el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial con factores salariales y que dicha entidad, al contestar la petición inicial con el **Oficio Nro. S-2018-005489 del 05 de octubre de 2018 expedido por la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación**, mediante el cual le negó al demandante el reconocimiento y pago de la bonificación judicial con factores salariales, imputables a sus prestaciones sociales. Contra este acto no procedía exclusivamente el recurso de reposición.

2.2. De las normas violadas y su concepto de violación:

La parte demandante considera violados los artículos de la Constitución Política de Colombia, 1, 2, 13, 25, 48 y 53 entre otros, la Ley 4ª de 1992, el Decreto 57 de 1993 y demás normas relativas a la liquidación de los factores salariales y prestaciones del demandante. Indica que la reclamación tiene como fundamento el hecho de que el demandante labora para la **Procuraduría General de la Nación desempeñando el cargo de Procurador Judicial I** y se le viene cancelando de manera periódica mes a mes una Bonificación Judicial, la cual no ha tenido

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

incidencia para la liquidación de sus prestaciones sociales, desconociéndose la naturaleza salarial que la misma comporta.

3. Síntesis de la contestación de la demanda:

La entidad demandada, en su escrito de contestación visible a folios 31 a 39, indica entre otras, que el decreto 383 de 2013, se encuentra vigente, por lo que en aplicación del principio de legalidad, es su deber acatarlo y cumplirlo “(...) hasta tanto no haya sido anulada o suspendida esta norma en sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, máxime cuando de su lectura no se genera duda con respecto a la interpretación y alcance del mismo (...)”(subrayado fuera de texto)

Por lo anterior esta entidad se opone a todas y cada uno de las declaraciones y condenas solicitadas por parte del demandante y solicita se absuelva de las mismas, **proponiendo como excepción previa la inepta demanda por no detallar con claridad el concepto de la violación y la de fondo denominada genérica.**

La entidad no aportó ni solicitó pruebas adicionales a las que fueron aportadas con el libelo demandatorio.

4. Alegatos de conclusión:

La entidad demandada a folio 55 insiste en que se nieguen las pretensiones de la demanda argumentando entre otros que:

“LA BONIFICACIÓN JUDICIAL DEL DECRETO 383 DE 2013 SE ESTABLECIÓ POR LAS PARTES COMO NO FACTOR SALARIAL

A pesar de la fuerza obligatoria de los precedentes citados, esta defensa pone de presente que la bonificación judicial establecida en el Decreto 383 de 2013 sin duda fue un acuerdo en el cual llegaron los representantes de la rama judicial quienes se encontraban realizando movilizaciones para la época y el Gobierno Nacional, en el cual, ambas partes en ejercicio del derecho de asociación, libertad sindical, y negociación colectiva, decidieron que la mejor forma de nivelar los salarios reclamados era establecer una bonificación judicial SIN CARÁCTER SALARIAL. Esto es, ambos extremos de la relación, se reitera en ejercicio de esos derechos y del libre ejercicio de la autonomía de la voluntad decidieron que ese emolumento sólo se tuviera en cuenta como factor para la cotización a pensiones y salud.

Una interpretación contraria, como lo propone el actor además de extralimitarse en las facultades otorgadas por el legislador y el Gobierno Nacional para definir que es salario y que no, desbordaría la voluntad de las partes que realizaron la negociación y acodaron la bonificación judicial sin carácter salarial.

Sobre los acuerdos de emolumentos sin carácter salarial, es necesario tener en cuenta lo expuesto en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo que señala: “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, excedentes 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.” (Subrayas y negrilla personal) Conforme la norma transcrita, no es salario: (i) los pagos que efectúa ocasionalmente o por mera liberalidad el empleador; (ii) aquellos que se efectúan con el fin que el trabajador pueda cumplir a cabalidad sus funciones por lo cual el dinero o especie recibida no aumenta o enriquece su patrimonio y; (iii) los pagos que se realizan de forma habitual pero que mediante acuerdos de

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

desalarización empleado y trabajador acordaron que no tendría la connotación de salario para la liquidación de las prestaciones sociales”

Por su parte, el apoderado del demandante a folio 49 reafirmó sus pretensiones argumentando entre otros aspectos que:

“El objeto de esta reclamación tiene como fundamento el hecho que mi mandante labora para la Procuraduría General de la Nación y se le viene cancelando de manera periódica mes a mes una Bonificación Judicial, la cual no ha tenido incidencia para la liquidación de sus prestaciones sociales, desconociéndose por parte de la Procuraduría General de la Nación la naturaleza salarial que la misma comporta.

Además de inconstitucional e ilegal, resulta por demás injusto que la bonificación judicial que fue concedida con la intención de nivelar el salario devengado por los funcionarios de la rama judicial, tenga medio carácter salarial, al considerarse que no es factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales, pero sí para descontar de ella lo correspondiente a los sistemas de salud y pensiones, razón por la cual debe considerarse una desventaja para el trabajador y en tal sentido debe reconocerse su carácter salarial y prestacional de manera global y completa.

Son varios los fundamentos de derecho que respaldan la presente solicitud, entre los cuales está, que en el artículo 53 de la Constitución Política se incorporan los conceptos de salario, primacía de la realidad sobre las formas, principios de favorabilidad y de irrenunciabilidad a los derechos establecidos en las normas laborales, la mencionada disposición ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (Órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo), de los cuales se concluye que el significado de “salario” indica que en este se deben integrar todas las sumas pagadas de manera habitual y periódica, generadas como contraprestación del servicio, sin importar las denominaciones asignadas por la ley o las partes contratantes, además en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, es necesario tener en cuenta instrumentos de derecho internacional que desarrollan materias laborales y conforman la normatividad vigente”.

El Ministerio Publico, no allegó concepto, pese haber sido notificado por estado del 29 de julio 2021.

II. CONSIDERACIONES

a) Problema jurídico

En primer lugar, corresponde a esta administradora de justicia **ESTABLECER** si es procedente la declaración de Nulidad del Oficio No S-2018-005489 del 05 de octubre de 2018, expedido por la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación, en segundo lugar, **DECIDIR** si hay lugar a la inaplicación por inconstitucional de la expresión del artículo primero del Decreto 383 de 2013 y sus decretos modificatorios: “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”; en tercer lugar, **DETERMINAR** si la demandante tiene derecho a que se le reconozca, reliquidé y pague la Bonificación Judicial producto del Decreto antes mencionado, con factores salariales, a partir del 01 de enero de 2013.

b) Marco normativo y jurisprudencial:

1. Del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y en especial de los vinculados con la Rama Judicial.

Expediente: 11001333500920190009400

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan

Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El artículo 150 de nuestra Constitución Política, en su literal e) del numeral 19 establece: “Artículo 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:

(...)

- a) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

En desarrollo de la norma constitucional previamente citada, fue expedida 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 de los empleados públicos, entre otros, y dentro de su artículo 14, de la citada Ley 4ª de 1992, dispuso:

“ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

De la norma previamente referida, se destaca que en su parágrafo el legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad, es decir, con el fin de que iniciara un proceso de nivelación salarial.

No obstante, para los empleados y algunos funcionarios de la Rama Judicial, el proceso de nivelación salarial ordenado en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, solo empezó a implementarse a partir del año 2013, es decir 20 años después, y no precisamente por iniciativa del estado, sino como consecuencia de múltiples reclamos salariales, ceses de actividades en los diferentes despacho y hasta paros nacionales en cabeza de sus agremiaciones sindicales, que llevaron a un proceso de negociación que finalmente se concretó con la expedición de varios Decretos por parte del Gobierno Nacional, mediante los cuales creó un emolumento que denominó “bonificación judicial”, para este caso, materializado con la entrada en vigencia del Decreto 383 del 06 de marzo de 2013. “por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones.” Norma que al tenor dice:

El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992,

DECRETA:

Artículo 1º. Créase para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, 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 vinculado al servicio y corresponde para cada año, al valor que se fija en la siguiente tabla, así: (...)

Parágrafo. La bonificación judicial creada en el presente artículo se ajustará a partir del año 2014 de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC); en consecuencia no le aplica el incremento que fije el Gobierno Nacional para las asignaciones básicas en el año 2013 y siguientes.

A partir del año 2014 y hasta el año 2018, los valores señalados en las tablas del presente artículo contienen un ajuste equivalente a una variación proyectada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del dos por ciento (2%) respecto del valor de la bonificación judicial asignada en el año inmediatamente anterior.

En el evento en que la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para las vigencias fiscales de los años 2014 a 2018 inclusive, sea diferente al dos por ciento (2%) proyectado para el valor de la bonificación judicial para los mismos años, el Gobierno Nacional ajustará las tablas correspondientes para la respectiva vigencia en la diferencia que se presente.

Para el año 2019 y en adelante el valor mensual de la bonificación judicial será equivalente al valor que se perciba en el año inmediatamente anterior reajustado con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

Artículo 2°. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

Artículo 3°. El Departamento Administrativo de la Función Pública es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional. Ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia.

Artículo 4°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero de 2013.

2. Procuradores Judiciales I como destinatarios de la Bonificación Judicial de que trata el Decreto 383 de 2013:

Mediante el Decreto 1016 de 2013 el legislador expresamente dispuso que los Procuradores Judiciales I percibieran la Bonificación Judicial creada por el Decreto 383 de 2013, la cual es cancelada mes a mes sin ningún condicionamiento particular como otro tipo de emolumentos.

Artículo 9°. A partir del 1° de enero de 2013, la remuneración mensual de los Procuradores Judiciales I será de cinco millones ochocientos veinte mil novecientos cuarenta y ocho pesos (\$5.820.948) m/cte. El treinta por ciento (30%) de esta remuneración se considera prima especial sin carácter salarial, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, aplicable a los Jueces de la República.

Igualmente los Procuradores Judiciales I que desempeñen el cargo y que actúen de manera permanente como Agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales, tendrán derecho a percibir la bonificación judicial para aquellas, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 383 de 2013.

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante el Decreto 186 de 2014 el legislador expresamente dispuso que los Procuradores Judiciales I percibieran la Bonificación Judicial creada por el Decreto 383 de 2013, la cual es cancelada mes a mes sin ningún condicionamiento particular como otro tipo de emolumentos.

Artículo 10. A partir del 1° de enero de 2014, la remuneración mensual de los Procuradores Judiciales I será de cinco millones novecientos noventa y dos mil ochenta y cuatro pesos (\$5.992.084) moneda corriente. El treinta por ciento (30%) de esta remuneración se considera prima especial sin carácter salarial, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 4a de 1992, aplicable a los Jueces de la República.

Igualmente, los Procuradores Judiciales I que desempeñen el cargo y que actúen de manera permanente como Agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales, tendrán derecho a percibir la bonificación judicial para aquellas, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 383 de 2013.

3. Facultad reglamentaria del Gobierno Nacional -límites del Estado-:

Con relación a las atribuciones del ejecutivo a la hora de reglamentar las disposiciones normativas, el Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:¹

“(…) La potestad reglamentaria como lo ha sostenido esta Corporación no puede emplearse para reglamentar asuntos que discrepen sustancialmente de la norma identificada como objeto de esa potestad; cuando así se procede, es claro que se configura una violación al ordenamiento constitucional, precisamente en la norma que reconoce la competencia (artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política), además de la Ley que es objeto de regulación, ya que no le es posible al Gobierno Nacional, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella alteraciones que desvirtúen la voluntad del legislador pues los límites de esta facultad los señala la necesidad de cumplir adecuadamente la norma que desarrolla; tiene sí la responsabilidad de hacer cumplir la ley y de crear los mecanismos necesarios para hacerla efectiva pues de lo contrario ésta quedaría escrita pero no tendría efectividad. Como lo ha sostenido la jurisprudencia la función que cumple el gobierno con el poder reglamentario, es la complementación de la ley, en la medida en que se trata de una actualización y enfoque a las necesidades propias para su eficaz ejecución y no un ejercicio de interpretación de los contenidos legislativos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene. Reglamentar una ley implica dictar las normas generales necesarias que conduzcan a su cumplida aplicación, tal como precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en la ley, alcanzando el grado de generalidad o especificidad que determine el Presidente, según el contenido de la ley reglamentada, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce. (…)” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

De la citada jurisprudencia, se desprende que no le es dable al Gobierno Nacional desconocer o desnaturalizar la lógica y/o los elementos axiológicos de la ley que desarrolla o reglamenta en ejercicio de su potestad reglamentaria, pues de hacerlo, excedería las competencias asignadas por la Constitución Política.

4. Concepto de salario:

Indicado lo anterior, y teniendo en cuenta el asunto objeto de debate conviene efectuar un análisis sobre el concepto de salario y para tal efecto, debe destacarse también, que el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:²

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón, 21 de octubre de 2010, Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05) Actor: Asociación Antioqueña de Empresas Sociales del Estado, Demandado: Gobierno Nacional.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 21 de octubre de 2011, Radicación número: 52001-23-31-000-2003-00451-01(1016-09), Actor: Serafín Romo Burbano y otros, Demandado: Departamento de Nariño y Asamblea Departamental de Nariño.

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

“(…) En cuanto al salario se ha entendido de manera general que es todo lo que se paga directamente por la retribución o contraprestación del trabajo realizado. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al precisar el concepto de salario expresó que “(…) en términos generales, constituye salario todo lo que recibe el servidor público como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le dé. Es decir, el salario es la consecuencia directa del derecho fundamental al trabajo y principio mínimo fundamental de ese derecho, al tenor del artículo 53 de la Carta, que consagra como tal, entre otros, la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo”

A su vez, esta Sección en sentencia del 25 de marzo de 2004 proferida dentro del proceso referenciado con el número 1665-03, dijo que “(…) el concepto de salario ha sido definido en la ley laboral colombiana, tradicionalmente como la retribución por el servicio prestado. Por ello, todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene NATURALEZA salarial.”

(…)

Las anteriores definiciones dejan claro que tanto las prestaciones sociales como el salario emergen indudablemente de los servicios subordinados que se prestan al empleador. En otras palabras, unos y otros se derivan igualmente de la relación de trabajo; no obstante, devenir de una misma fuente, las dos tienen características que las diferencian, como que la prestación social no retribuye propiamente la actividad desplegada por el trabajador, sino que cubre los riesgos, infortunios o necesidades a que se puede ver enfrentado.

También distan en que las prestaciones sociales no emergen por criterios particulares y concretos, sino por aspectos generales en relación con todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos, contrario sensu, el salario sí se constituye frente a casos particulares y concretos, atendiendo un factor objetivo y otro subjetivo. (…) (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

A. De la bonificación judicial como factor con carácter salarial:

Para este despacho, es de vital importancia, señalar que en cuanto a la noción de factor salarial y los criterios que permiten identificarlo, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Sala de Consulta y Servicio Civil ha manifestado lo siguiente:³

“(…) Sea lo primero recordar que el Código Sustantivo de Trabajo no aplica a las relaciones laborales individuales de los empleados públicos, sin embargo, contiene una serie de principios y conceptos propios que rigen todas las relaciones laborales, independiente de su naturaleza. En este sentido interesa advertir sobre el contenido de las definiciones positiva y negativa de salario contenidas en este estatuto. Los artículos 127 y 128 delimitan el concepto de salario así:

“Artículo 127. Elementos integrantes. (Modificado por el art. 14 de la Ley 50 de 1990). El nuevo texto es el siguiente: 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.

Artículo 128. Pagos que no constituyen salarios. (Modificado por el art. 15 de la Ley 50 de 1990). El nuevo texto es el siguiente: 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, excedentes 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

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas, 4 de diciembre de 2014, Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00057-00(2205), Actor: Ministerio de Educación Nacional.

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

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”.

La definición normativa que trae el Código Sustantivo del Trabajo sirve como criterio hermenéutico en todo lo relativo al régimen jurídico laboral del salario, contribuyendo a su delimitación

(...) Como se puede advertir del texto transcrito de la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, la noción de salario que adoptó la Sección Segunda del Consejo de Estado aplicable a la relación legal y reglamentaria propia del vínculo del servidor público, **guarda similitud sustancial con la noción que se emplea frente a las relaciones laborales de carácter privado que describe el Código Sustantivo del Trabajo.**

En efecto, la definición de factor salarial de la providencia corresponde a un concepto que se relaciona con la forma en que efectivamente se desenvuelven las relaciones laborales y resigna a un segundo plano la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal. Indica la sentencia de unificación que todo aquello que recibe el trabajador de manera habitual y periódica como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario y recoge algunos emolumentos de los más paradigmáticos o frecuentes que sirven para ilustrar al lector, pero que no agotan la variedad de esquemas retributivos que pueden ser considerados dentro de dicha noción.

Se debe resaltar que conforme a la jurisprudencia el concepto de salario ha superado el ámbito jurídico, y lo ha extendido a aspectos socioeconómicos y políticos, ya que se considera que la remuneración que recibe el trabajador no está comprendida, exclusivamente, por la retribución del servicio prestado al empleador, sino también por todos los beneficios, o contraprestaciones básicas para atender sus necesidades personales y familiares y para asegurar una especial calidad de vida que le aseguren una existencia acorde con su dignidad humana. Es así como en el campo del derecho administrativo laboral por cuenta del legislador y de las interpretaciones jurisprudenciales, se puede afirmar que existe un esquema de categorías retributivas que comprende innumerables formas de compensación económica del servidor público, razón por la cual corresponderá al desarrollo casuístico concretar cuáles de estas pertenecen a la noción de salario.

Indica también la Sección Segunda del Consejo de Estado **que los criterios que sirven a la descripción de los emolumentos que no constituyen salario están delimitados por las sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver eventualmente enfrentado.** (...) Se diferencian del salario, sustancialmente, en que no tienen carácter retributivo o remuneratorio por los servicios prestados, pues el derecho a estas surge por la relación laboral y con el fin de cubrir riesgos o necesidades.
 (...)

La Sección Segunda del Consejo de Estado, como lo anuncia en el aparte de jurisprudencia de unificación transcrito, **no desconoce la competencia que en materia salarial y prestacional corresponde, de manera privativa, exclusiva y concurrente al legislador y en segundo término al Presidente de la República. Sin embargo, aclara que es posible que la denominación que el legislador le asigne a una determinada clase de prestación pueda no corresponder con su naturaleza, pues aun cuando dentro del marco legal preestablecido se señale que es una prestación social, el carácter de la misma puede corresponder en realidad a la noción de salario.**

En síntesis, puede decirse que los criterios que deben tenerse presentes al momento de determinar cuáles son los conceptos que constituyen salario y cuáles los que constituyen prestaciones sociales (...)

- a) **La competencia:** que exige que la expedición del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del Estado conforme a la Constitución y la ley esté en cabeza del Congreso de la República y en segundo término del Gobierno Nacional.
- b) **La temporalidad:** que implica que las sumas que perciba el servidor público sean de manera habitual o periódica.
- c) **La causalidad:** referido a la contraprestación económica a la que tiene derecho el servidor como contraprestación de su servicio.

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

d) **La materialidad:** conforme al cual se deberá dar prevalencia a la naturaleza del emolumento que busca retribuir o remunerar el servicio prestado independiente de la denominación que el legislador le haya otorgado.

e) **Se excluyen de la noción de salario**, las sumas o beneficios que se perciben con el objeto de cubrir riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentado. (...)”

Por su parte, la Corte Constitucional al ocuparse de la noción de salario, ha indicado lo siguiente:

“(…) En la Constitución el trabajo representa un valor esencial que se erige en pilar fundamental del Estado Social de Derecho, como se deduce del conjunto normativo integrado por el preámbulo y los arts. 1o., 2o., 25, 39,48,53, 34, 55, 56 y 64, en cuanto lo reconoce como un derecho en cabeza de toda persona a pretender y a obtener un trabajo en condiciones dignas y justas, e igualmente como una obligación social, fundada en la solidaridad social.

En virtud de su consagración como un derecho, nuestra Constitución compromete al Estado en el deber de protegerlo, creando, estimulando e incentivando las condiciones socioeconómicas propicias que promuevan una oferta de oportunidades laborales para todas aquellas personas en capacidad de trabajar, expidiendo la normatividad que asegure unas relaciones laborales **"dignas y justas"**, con arreglo a los principios fundamentales básicos y mínimos ideados por el Constituyente y, en ejercicio de su capacidad de intervención, limitando los abusos que pueden engendrarse al amparo de las leyes del mercado y del principio de la autonomía de la voluntad, o regulando las condiciones requeridas para racionalizar la economía con el fin, de asegurar el pleno empleo de los recursos humanos, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, especialmente en lo laboral, y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores. (Negrillas fuera de texto).
 (...)

La Constitución no ha señalado reglas expresas y precisas que permitan definir el concepto de salario, los elementos que lo integran ni sus efectos en la liquidación de prestaciones sociales. Por consiguiente, dichos aspectos corresponden a una materia que debe ser regulada por el legislador dentro de los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad, como se expresó en la sentencia C-470/95, que necesariamente deben consultar los principios básicos que aquella contiene, como son, entre otros, la igualdad, la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos, y la primacía de la realidad sobre la formalidad.

La noción de salario, y particularmente su valor como retribución al servicio que se presta a un empleador, representado en el principio a trabajo igual salario igual, lo ha deducido la Corte de distintas normas de la Constitución, en diferentes oportunidades. Así, en la sentencia T-143/95 de la Sala Segunda de Revisión de Tutela se expresó:
 (...)

"Pero debe agregarse que el sustrato filosófico que subyace en el principio, se revela en el sentido de que lo que básicamente se reconoce es una relación de equivalencia de valores prestacionales, a modo de justicia conmutativa, en cuanto a lo que da o suministra el trabajador al patrono y lo que éste recibe a cambio, lo cual se adecúa a los valores constitucionales de la justicia, la igualdad y el orden justo".
 (...)

Estima la Sala que es de la competencia del legislador, dentro de la libertad que tiene como conformador de la norma jurídica, determinar los elementos de la retribución directa del servicio dentro de la relación laboral subordinada, esto es, **lo que constituye salario, con arreglo a los criterios y principios ya mencionados, igualmente, dicha competencia se extiende a la determinación expresa, respetando los referidos criterios y principios, o deferida a la voluntad de las partes, de los pagos o remuneraciones que no constituyen salario para los efectos de la liquidación de prestaciones sociales.** (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Ahora bien, no es posible dejar a un lado, decir que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Convenio 095 de 1949⁴, señaló en el artículo 1° que el salario está constituido por toda remuneración que pueda evaluarse en efectivo, sea cual fuere su denominación, fijada por acuerdo o por la legislación, y es la misma Corte

⁴ Ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962

Expediente: 11001333500920190009400

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan

Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Constitucional en la sentencia SU 995 de 1999, quien se refiere al artículo primero de este convenio, precisando que al salario deben integrarse todas las sumas generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, **“sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes”**, igualmente adujo que la noción amplia del vocablo salario, es el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, **“que en materia laboral constituye uno de los pilares del Estado Social de Derecho.”**

De las anteriores proposiciones normativas y jurisprudenciales se puede concluir:

En primer lugar, que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, el legislador autorizó al Gobierno Nacional para que revisara el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad; **segundo**; que mediante el Decreto 383 de 2013 se creó para los servidores de la Rama Judicial (entre otros), una bonificación judicial, la cual 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; **tercero**; que la finalidad principal del Decreto 383 de 2013 modificado por sus decretos siguientes, fue materializar los mandatos de la Ley 4° de 1992, específicamente el parágrafo de su artículo 14 que dispuso la nivelación salarial para dichos empleados de la Rama Judicial, no obstante pese a ser clara la causa y finalidad de la “bonificación judicial” el Gobierno Nacional en uso de su facultad reglamentaria limitó su connotación de factor salarial solo para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud; **cuarto**; no le es dable al Gobierno Nacional desconocer o desnaturalizar la lógica y/o los elementos axiológicos de la ley que desarrolla o reglamenta en ejercicio de su potestad reglamentaria, pues de hacerlo, excedería las competencias asignadas por la Constitución Política; **quinto**; constituye salario todo lo que recibe el servidor público como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le dé; **sexto**; la definición de factor salarial corresponde a un concepto que se relaciona con la forma en que efectivamente se desenvuelven las relaciones laborales; **séptimo**; los criterios que sirven a la descripción de los emolumentos que constituyen salario están delimitados por: a) La competencia, b) la temporalidad, c) la causalidad y d) la materialidad; y finalmente **octavo**; se excluyen de la noción de salario, las sumas o beneficios que se perciben con el objeto de cubrir riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentado.

Finalmente, el concepto de salario, tal y como lo establece el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978⁵ constituye, además de la asignación básica y el valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna, todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios prestados.

En el sector público se puede definir, como todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, dentro de las que se comprenden las primas, sobresueldos, bonificaciones, gastos de representación, entre otros emolumentos, incluido, lógicamente, la asignación básica mensual; concepto que guarda, **“(…) similitud sustancial con la noción**

⁵ Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.

aplicable a las relaciones laborales de carácter privado cuando el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo dice que constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, (...)” (Negritas por fuera del texto original)⁶.

De lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que salario corresponde a todas aquellas sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios. Lo expuesto, desde luego guarda relación con la bonificación reconocida en el Decreto 383 de 2013, ya que el pago de dicho emolumento se acordó de forma periódica y habitual, mes a mes, por lo que sin lugar a dudas se puede señalar, que se cancela como contraprestación directa en ocasión a las labores que desempeñan los servidores públicos de la rama judicial y **Procuradores Judiciales I**.

Y este despacho concuerda con que es posible que la denominación que el legislador le asigne a una determinada clase de prestación pueda no corresponder con su naturaleza, pues aun cuando dentro del marco legal preestablecido se señale que es una prestación social, el carácter de la misma puede corresponder en realidad a la noción de salario, como evidentemente se reflejó en el decreto 383 de 2013.

5. De la excepción de inconstitucionalidad:

Al respecto, el artículo 4 de la Carta Magna, contempla:

Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

Conjuntamente con lo anterior, debe resaltarse que el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), al referirse a la figura del **control por vía de excepción**, señala que:

“En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, **Inaplicar los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.**”⁷(...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

Lo anterior implica que el control por vía de excepción, respecto de un acto administrativo, puede ejercerse tanto desde el ámbito de la constitucionalidad como de la legalidad.

Conforme a lo previamente expuesto, y teniendo en cuenta el fundamento normativo y jurisprudencial referido en el presente proveído, para esta instancia es claro que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 383 de 2013 y sus decretos modificatorios, es especificar y/o concretar los lineamientos de la norma superior contenida en la Ley 4° de 1992, especialmente el párrafo de su artículo 14 que ordena nivelar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial. Así mismo, debe destacarse

⁶ Frente al tema, el Consejo de Estado con ponencia del consejero VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, el 04 de agosto de 2010 dentro de la radicación # 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09) cuyo Actor fue LUIS MARIO VELANDIA y el Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL señaló que salario,

⁷ Artículo 148 del C.P.A.C.A

que dicha bonificación judicial no fue creada por la mera liberalidad y/o voluntad del Gobierno Nacional, sino como consecuencia de una serie de acuerdos con los representantes sindicales de los empleados de la Rama Judicial que en uso de su derecho de huelga reclamaron la materialización de la nivelación salarial dispuesta en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4° de 1992.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que de la lectura de la normativa contenida en la aducida Ley 4° de 1992, no se observa que la intención del legislador fuera la de crear una bonificación sin carácter salarial o un complemento adicional a la remuneración mensual de los empleados judiciales, por el contrario, se evidencia que la orden allí contenida está encaminada a efectuar una **nivelación salarial**, a partir de la cual se pudiera concretar un equilibrio en términos de remuneración respecto de los cargos de empleados y funcionarios que conforman la planta de personal de la Rama Judicial y los PRODURADORES JUDICIALES I por expresa consagración del Decreto 1016 de 2013 y el Decreto 186 de 2014.

6. Decisión de Excepciones:

LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante profesional del derecho, en el escrito de contestación se opuso a las pretensiones **proponiendo como excepción previa la inepta demanda por no detallar con claridad el concepto de la violación y la de fondo denominada genérica.**

Las cuales se decidirán de conformidad con la Ley 2080 de 2021 la cual en su artículo 38 modificó el parágrafo 2 del artículo 175 del C.P.A.C.A y en concordancia con el Art. 201A del mismo C.P.A.C.A ordena correr traslado de las excepciones propuestas por el término de tres (03) días. **Este trámite procesal fue surtido el 27 de enero de 2020**, tal y como se puede constatar en el registro de actuaciones del sistema siglo XXI que puede ser consultado a través de la página web de la Rama Judicial, www.ramajudicial.gov.co; consulta de procesos.

La entidad demandada, argumentó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política y la ley 4ª de 1992, corresponde al Gobierno Nacional fijar los emolumentos salariales y prestacionales, siendo **LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** un simple ejecutor, quien debe acatar y aplicar lo reglado por el ejecutivo, frente a sus servidores.

Señaló que en el Decreto 383 de 2013 se reglamentó una Bonificación Judicial, disposición que estableció, que el emolumento en mención no sería considerado como factor salarial.

Agregó que el decreto reglamentario goza de presunción de legalidad, toda vez que no ha sido declarado nulo por ninguna autoridad judicial.

7. Caso concreto y conclusión

De todo lo anterior, esta operadora judicial concluye que el propósito jurídico de la bonificación judicial creada mediante el Decreto 383 de 2013 para algunos servidores públicos de la Rama Judicial donde están incluidos los PRODURADORES JUDICIALES I por expresa consagración del Decreto 1016 de 2013 y el Decreto 186 de 2014, lleva implícita su connotación salarial, ya que dicho reglamento fue proferido por el Gobierno Nacional desarrollando el mandato contenido en la Ley 4° de 1992 de nivelar la remuneración mensual de esta categoría de empleados

Expediente: 11001333500920190009400

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan

Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

públicos bajo criterios de equidad, de tal suerte que restringir el alcance de su naturaleza jurídica, desconoce normas superiores tanto de carácter legal como constitucional y, en consecuencia, debe inaplicarse con efectos *inter partes* la expresión “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” contenida en el inciso primero del artículo 1 del Decreto 383 de 2013, y los que los reforman, para que en el caso concreto, se tenga la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos salariales y prestacionales.

Queda demostrado dentro del expediente el agotamiento de la vía administrativa a través de **Petición radicada el 10 de septiembre de 2018 visible a folio 09** por parte del apoderado de **CARLOS ANDRES ZAMBRANO SANJUAN** identificado con la cedula de ciudadanía Nro. **7709418**, donde solicita el reconocimiento, la reliquidación y el pago de la bonificación judicial de que trata el decreto 383 de 2013 y en especial el Decreto 1016 de 2013 y el Decreto 186 de 2014, con factores salariales, de todas sus prestaciones sociales, por ser destinatario de la bonificación judicial la cual le ha sido cancelada mensualmente así como se evidenció con el certificado de nómina obrante a folio 16 y 26 del expediente.

Igualmente se evidenció la existencia del **Oficio Nro. S-2018-005489 del 05 de octubre de 2018 expedido por la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación, visible a folio 13**, por medio de la cual se niega dicha solicitud con el argumento de que “cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu con base en el artículo 27 del Código Civil”.

También se probó el vínculo laboral que existe entre la entidad demandada y el aquí demandante, mediante la **constancia emitida por el Centro de Atención al Servidor de la Procuraduría General de la Nación visible a folio 16 y 26** del expediente, en ella se advierte que **CARLOS ANDRES ZAMBRANO SANJUAN** identificado con la cedula de ciudadanía Nro. **7709418** se ha desempeñado como empleado público de **LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, en el cargo de **PROCURADOR JUDICIAL I**, además que debido a su ingreso dado con posterioridad a la entrada en vigencia del decreto 057 de 1993, se entiende que el demandante quedó acogido al régimen salarial y prestacional ahí establecido, siendo beneficiario de la Bonificación Judicial del Decreto 383 de 2013, sus decretos modificatorios y en especial el Decreto 1016 de 2013 y el Decreto 186 de 2014, se advierte también que dicha bonificación judicial, **únicamente** se le ha tenido en cuenta como **factor salarial**, para efectos de la base de cotización para el Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

En estas condiciones, **LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, estaba en el deber de tener en cuenta la bonificación judicial como factor salarial, para la liquidación de las prestaciones sociales de la parte demandante y al no hacerlo, se constituyó una palpable desmejora en el pago de las mismas.

Por lo anterior, este despacho **inaplicará** por inconstitucional con efectos *inter partes* las expresiones “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, **ordenará a LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** que reliquide y pague todas las prestaciones sociales del demandante, incluyendo las cesantías, teniendo en cuenta la bonificación judicial del decreto 383 de 2013 como factor salarial, a partir del **08 de septiembre de 2016** fecha en la cual ingresó el demandante a

Expediente: 11001333500920190009400
 Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
 Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

laborar para la entidad demandada en calidad de PROCURADOR JUDICIAL I, teniendo en cuenta que la reclamación administrativa fue radicada el **10 de septiembre de 2018** razón por la cual en el presente asunto, **NO** se configuró la prescripción extintiva.

La entidad demandada, aplicará la siguiente fórmula para reliquidar las sumas dinerarias reconocidas.

$$R = RH \times \frac{\text{Índice F}}{\text{Índice I}}$$

Donde el valor presente (R) se determinará multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor (IPC) certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el IPC inicial - el vigente para la fecha en que debería efectuarse el pago. Es claro que por tratarse de pago de tracto sucesivo, la formula se aplicará separadamente para cada diferencia.

Dado que la providencia que inaplica por inconstitucionalidad una norma, es constitutiva de derecho, puesto que solo a partir de que el juez lo disponga se hacen exigibles los derechos salariales y prestacionales de la parte demandante, toda vez que antes de producirse esta decisión, los decretos que previeron el carácter salarial de la bonificación judicial únicamente para efectos de cotizaciones al sistema general de salud y pensión, gozan de presunción de legalidad.

8. De la condena en costas

Esta administradora de justicia se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida, de las cuales hacen parte las agencias en derecho, pues conforme a lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, (Modificado parcialmente por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación y como quiera que los argumentos de la parte vencida fueron eminentemente jurídicos y no existe prueba de su causación, no se condenara en costas.

Por último, se advierte que, en los términos del artículo 11 del Decreto Legislativo N° 491 de 2020, en concordancia con el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1287 de 2020, la presente providencia se suscribe mediante firma escaneada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Transitorio Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Inaplicar por excepción de inconstitucionalidad con efectos *inter partes* la expresión **"...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud"** contenida en el Decreto 0383 de 2013 y sus decretos modificatorios por ser contraria a los preceptos dispuestos en los artículos 13, 53 y 93 de la Constitución Política de Colombia, para el presente asunto.

Expediente: 11001333500920190009400
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: Carlos Andrés Zambrano Sanjuan
Demandado: LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

SEGUNDO: Declarar no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada, según las razones presentadas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Declarar la nulidad del Oficio Nro. S-2018-005489 del 05 de octubre de 2018 expedido por la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo expuesto en esta sentencia.

CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, condenar a LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN a reliquidar y pagar a Carlos Andrés Zambrano Sanjuan, identificado con la cedula de ciudadanía Nro. 7.709.418, todas las prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, teniendo en cuenta la bonificación judicial del decreto 383 de 2013 y sus decretos modificatorios, devengados a partir del 08 de septiembre de 2016 y hasta cuando permanezca en servicio, con la inclusión de la bonificación judicial como factor con carácter salarial y prestacional.

Así mismo, se ordena a la demandada que en las prestaciones sociales que el demandante cause a futuro, se incluya la bonificación judicial en su base de liquidación, como factor salarial.

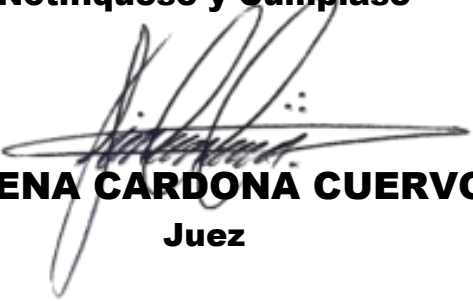
QUINTO: Se le Ordena a LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, que pague a la Parte demandante las diferencias causadas, debidamente actualizadas conforme a la fórmula indicada en la parte considerativa de este proveído.

SEXTO: LA NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, dará cumplimiento a la sentencia de conformidad a lo dispuesto en los artículos 192, 193, 194 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

SÉPTIMO: No se condena en costas a la parte vencida.

En firme la sentencia, por secretaria, liquídense los saldos del proceso si a ello hubiese lugar y archívese el expediente, previas las correspondientes anotaciones.

Notifíquese y Cúmplase


JIMENA CARDONA CUERVO

Juez

JCC