

Expediente: 11001333501620180053800

Demandante: Diego Mauricio Ayala Torres Contra: Nación-Rama Judicial-DEAJ



**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., 31 de mayo de 2021

**Expediente:** 11001-3335-016-2018-00538-00

**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**Demandante:** Diego Mauricio Ayala Torres

**Demandado:** NACION - RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL

**Juzgado Origen:** 16 Administrativo

Que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante acuerdo PCSJA21-11738 del 05 de febrero de 2021 creó dos (2) juzgados administrativos transitorios para la ciudad de Bogotá, los cuales tendrán a cargo los procesos sobre las reclamaciones salariales y prestacionales de la Rama Judicial y entidades con régimen similar.

Que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante acuerdo CSJA21-1176 del 11 de marzo de 2021, prorrogó las medidas transitorias creadas en el acuerdo anterior, hasta el 10 de diciembre del año en curso.

Po lo anterior, corresponde al Juzgado Primero Administrativo Transitorio Oral del Circuito Judicial de Bogotá, en uso de sus facultades legales y constitucionales proferir sentencia escrita anticipada que en derecho corresponda dentro del **Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho** promovido por Diego Mauricio Ayala Torres contra la **Nación – Rama Judicial Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial**, no sin antes expresar que no se evidencia actuación alguna que invalide el proceso, por lo anterior en despacho considera se tenga en cuenta las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

Que 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 16 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Que mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de

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

Que 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 de marzo en adelante, por ultimo prorroga la suspensión de términos del 9 de junio al 30 de junio y finalmente mediante acuerdo PCSJA20-115881 del 27 de junio de 2020, en su artículo 1º ordena "el levantamiento de la suspensión de términos judiciales y administrativos a partir del 1º de julio de 2020..." y 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.

Que 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, entre otros, 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 del 30 de abril de 2021 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 se tienen los siguientes:

## 1. ANTECEDENTES

**De la demanda:**

El demandante solicitó como pretensiones, 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 384 de 2013.

Igualmente, reclamó se declare la nulidad de la Resolución No. 5255 del 22 de junio de 2017, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial con factores salariales, imputables a las prestaciones sociales del demandante, finalmente, solicita que se declare la configuración y nulidad del **acto ficto o presunto**, producto del silencio administrativo negativo por parte de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá al no contestar un recurso de apelación contra la resolución anterior.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicitó, se ordene a la entidad demandada a que reliquide y pague 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 384 de 2013 y sus decretos modificatorios, como factor salarial.

Finalmente, reclamó se le ordene a la entidad demandada a 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.

#### **De los fundamentos facticos:**

De manera resumida, la apoderada del demandante, enuncio lo siguiente:

El señor Diego Mauricio Ayala Torres, ha prestado sus servicios como Empleado para la Rama Judicial, en diferentes cargos que ha venido ejerciendo durante el periodo que abarca la bonificación judicial, agrega también que el Gobierno Nacional a través del Decreto 384 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 y de la Justicia Penal Militar, a partir del 1° de enero de 2013, decreto que dispuso, que solo constituiría factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

Agrega, que el 15 de junio de 2017, radicó petición ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, solicitando el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial con factores salariales, que dicha entidad en primera instancia, a través de la Resolución No. 5255 del 22 de junio de 2017, niega dicha solicitud, concediendo los recursos de ley contra la misma, el cual se interpone en tiempo, el recurso de apelación sin que a la fecha haya sido resuelto por el superior jerárquico.

#### **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; Ley 4ª de 1992, Decreto 57 de 1993,

Decreto 110 de 1993, Decreto 106 de 1994, Decreto 43 de 1995, Decreto 874 de 2012, y demás normas relativas a la liquidación de los factores salariales y prestacionales del demandante. Y arguye su concepto, diciendo que la reclamación tiene como fundamento el hecho que el demandante labora para la Rama Judicial del Poder Público 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 la naturaleza salarial que la misma comporta.

### **De la contestación de la demanda:**

La entidad demandada, en su escrito de contestación extemporáneo, visible a folios 50 al 58, indica entre otras, que el decreto 384 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 a dicha entidad, declarando probadas las excepciones propuestas.

### **Problema jurídico**

*En primer lugar, corresponde al Despacho, establecer, si ¿es procedente la declaración de Nulidad de la Resolución No. 5255 del 22 de junio de 2017, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá?, ¿si es procedente la inaplicación por inconstitucional de la expresión del artículo primero del Decreto 384 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", se determinará si el demandante, ¿tienen derecho a que se le reconozca, reliquide y pague, la Bonificación Judicial, producto del Decreto antes mencionado, con factores salariales, a partir del 01 de enero de 2013. Y finalmente se determinará si se configura o no el **acto ficto o presunto**, producto del silencio administrativo negativo por parte de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá al no contestar un recurso de apelación contra la resolución anterior.*

## **2. Excepciones previas**

La demandada formuló las excepciones de: **De La Imposibilidad Material Y Presupuestal De Reconocer Las Pretensiones De La Parte Demandante, Integración de Litis Consorcio Necesario, Ausencia de Causa Petendi, Prescripción y la Innominada**, procede el Despacho a decidir sobre las excepciones propuestas, en concordancia con el Decreto 806 de 2020, el cual en su artículo 12, ordena correr traslado de las excepciones propuestas por el termino de tres (03) días, trámite procesal que fue surtido el 14 de septiembre de 2020 tal y como se puede constatar a folio 63 del plenario.

Es así entonces que este despacho entra a resolver y decidir sobre las excepciones que se propusieron de la siguiente manera:

La Nación-Rama Judicial, solicita la vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que dicha cartera, gire los recursos necesarios en caso de que se presente una eventual condena en su contra.

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 Rama Judicial 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.

**Frente a las excepciones propuestas**, debe señalarse en primer lugar que en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, no se regulo acerca del Litis consorte necesario, por lo anterior y por remisión expresa del artículo 306 de la misma Ley, se hace necesario acudir al Código General del Proceso, esto es a lo consagrado en su artículo 61, la norma referida dispone que la integración del contradictorio puede solicitarse de oficio o a petición de parte y antes de que se hubiese dictado sentencia de primera instancia, todo ello también en concordancia con el artículo 100 del CGP numeral 9.

Para el caso en concreto, el despacho advierte que la excepción denominada **Integración De Litis Consortes Necesario**, que tiene como fin vincular al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aunque estén directamente consagradas en el numeral 9 del artículo 100 del CGP, es un tema que ya está lo suficientemente decantado, es así, que la Sala del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "E", en providencia del 05 de diciembre de 2019, expediente 110013335008201800031-02; demandante: Lusmila Calderón contra la Nación Rama Judicial Dirección ejecutiva de Administración Judicial, con ponente Magistrado Dr Jaime Alberto Galeano Garzón, concluye:

**"La Sala Unitaria, confirmará el auto impugnado, habida consideración que la Presidencia de la Republica, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo de la Función Pública, no deben ser parte de este asunto como extremo demandado, para responder por las pretensiones que son objeto de controversia."** (Negrilla y subrayado, fuera de texto)

(...)

**"Lo anterior por cuanto no se evidencia la existencia de un "vinculo inescindible con la relación de derecho sustancial que es objeto de debate en el proceso", que permita llamar como Litis consortes necesarios a las entidades convocadas, con el objeto de que estas respondan por la condena que pueda proferirse en contra de la Nación-Rama Judicial-**

**Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, pues como quedó explicado, el reajuste de las prestaciones sociales de la demandante con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, le compete exclusivamente a la entidad empleadora de la señora Lusmila Calderón.”**

Por lo anterior este despacho concluye la excepción propuesta, no ha de prosperar, por cuanto no es necesario que las entidades que se pretenden vincular, hagan parte de esta Litis, sumado a ello, si se tiene en cuenta que las suplicas de nulidad por parte de la demandante, van dirigidas contra actos administrativos que indiscutiblemente fueron dictados por quien funge hoy como parte demandada y en el cual no intervino ninguna de las entidades sobre las cuales se reclama la integración del Litis consorte necesario.

Frente a **La Imposibilidad Material Y Presupuestal De Reconocer Las Pretensiones De La Parte Demandante**, es una excepción que no prosperara, toda vez que la entidad demandada, cuenta ya con un rubro necesario destinado para cancelar las eventuales sentencias condenatorias que se le impongan a las entidades del Estado, aunado a lo ya dicho, se tiene que de acuerdo al artículo 86 de la Ley 270 de 1996, la entidad demandada, goza de autonomía administrativa y presupuestal, esto implica que las condenas en su contra, deben ser cumplidas y pagadas de su propio presupuesto y no con el de otra.

De la **ausencia de causa petendi**, la excepción planteada será despachada desfavorablemente, toda vez que el acto administrativo impugnado, fue expedido en primera instancia por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya causa petendi radica en la nulidad del acto administrativo y consecuentemente las condenas que de dichos actos se deriven con todos sus efectos. He ahí la improcedencia de la excepción previa propuesta por el representante judicial de la entidad demandada, aunado a ello, la entidad demandada.

Frente a la excepción de **prescripción de los derechos laborales**, el Despacho indica que una vez se establezca en el fallo si la actora tiene o no derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial creada mediante el Decreto 384 de 2013, la misma será resuelta.

### **Marco Normativo y Jurisprudencial**

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

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

(...)

- 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 párrafo 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 párrafo 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 384 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 Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para

Expediente: 11001333501620180053800

Demandante: Diego Mauricio Ayala Torres Contra: Nación-Rama Judicial-DEAJ

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: (...)

Grado	MONTO DE LA BONIFICACION JUDICIAL A PAGAR MENSUALMENTE CADA AÑO					
	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018
01	75.505	148.127	220.749	293.371	3665.993	438.615
02	87.646	171.946	256.246	340.546	424.846	509.146
03	97.838	191.939	286.041	380.143	474.245	568.347
04	103.743	203.526	303.308	403.090	502.872	602.655
05	220.122	431.840	643.558	855.276	1.066.994	1.278.711
06	256.074	502.371	748.668	994.965	1.241.262	1.487.559
07	258.589	507.304	756.020	1.004.735	1.253.451	1.502.166
08	261.075	512.182	763.290	1.014.397	1.265.504	1.516.611
09	274.599	538.714	802.829	1.066.943	1.331.058	1.595.172
10	396.066	777.009	1.157.952	1.538.895	1.919.839	2.300.782
11	397.999	780.803	1.163.606	1.546.409	1.929.213	2.312.016
12	433.787	851.011	1.268.235	1.685.460	2.102.684	2.519.908
13	472.711	927.374	1.382.037	1.836.699	2.291.362	2.746.025
14	480.397	942.451	1.404.505	1.866.560	2.328.614	2.790.669
15	493.118	967.408	1.441.697	1.915.987	2.390.277	2.864.567
16	505.810	992.307	1.478.805	1.965.302	2.451.800	2.938.297
17	512.459	1.005.352	1.498.245	1.991.138	2.484.031	2.976.924
18	482.569	946.712	1.410.856	1.874.999	2.339.143	2.803.286
19	492.184	965.577	1.438.969	1.912.361	2.385.753	2.859.145
20	499.035	979.016	1.458.997	1.938.978	2.418.958	2.898.939

**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.

Expediente: 11001333501620180053800

Demandante: Diego Mauricio Ayala Torres Contra: Nación-Rama Judicial-DEAJ

**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.

Ahora bien, frente a los límites del estado referente a la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional, el Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:<sup>1</sup>

**“(…) 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 desvirtúan 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.

Ahora bien, precisado 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:<sup>2</sup>

**“(…) 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

**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)

### **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:<sup>3</sup>

**“(…) 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 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

<sup>3</sup> 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.

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.

Ahora bien, 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.

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 podemos dejar a un lado, decir que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Convenio 095 de 1949<sup>4</sup>, señaló en el artículo 1º 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 Constitucional en la sentencia SU 995 de 1999, quien se refiere al artículo primero de este convenio,

<sup>4</sup> Ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962

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 384 de 2013 se creó para **los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial**, 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 384 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 1978<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> 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.

Frente al tema, el Consejo de Estado ha señalado que salario, 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;<sup>6</sup> concepto que guarda, “(...) **similitud sustancial con la noción aplicable a las relaciones laborales de carácter privado cuando el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo dice que constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, (...)**” (Negrillas por fuera del texto original).

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 384 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 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 384 de 2013.

### **De la excepción de inconstitucionalidad.**

Al respecto, el artículo 4 de nuestra 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.**<sup>7</sup>(...)” (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.

<sup>6</sup> Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010).- Radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09) Actor: LUIS MARIO VELANDIA Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

<sup>7</sup> Artículo 148 del C.P.A.C.A

Conforme a lo previamente expuesto, y teniendo en cuenta el fundamento normativo y jurisprudencial referido en el presente proveído, para este despacho 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 parágrafo de su artículo 14 que ordena nivelar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial. Así mismo, debe destacarse 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.

### **Del silencio Administrativo Negativo**

Este despacho entiende que para que se configure el silencio administrativo negativo es necesario que transcurran tres meses los cuales se contarán desde el momento en que se efectuó la petición, que para nuestro caso fue el, esto de conformidad con lo señalado por el artículo 83 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, con la figura del silencio administrativo negativo se busca que el administrado pueda demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que le sea resuelta la situación sin que deba esperar de manera indefinida una solución al respecto y de esta manera poderle garantizar la efectividad de sus derechos.

Respecto al tema la Corte Constitucional en sentencia C – 875 de 2011, ha establecido una doble finalidad del silencio administrativo negativo, la Corte estableció lo siguiente:

«En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: **i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia**, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, **ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración,...**»

Pese a que el silencio administrativo negativo configura una ficción legal denominada como acto ficto o presunto, el cual no es más que la presunción de negativa de la administración por el hecho de no haber resuelto la petición, esto no configura una respuesta, por ende, la administración no queda eximida de responder.

Finalmente, es de agregar, que el silencio administrativo negativo también se da respecto a los recursos, es decir, cuando se interpone contra una decisión de la administración, un recurso de reposición o apelación, que para nuestro caso sub examine, el recurso de apelación fue interpuesto el 25 de agosto de 2017, por lo que se configura esta clase de silencio negativo cuando transcurridos dos meses a partir de la interposición de los recursos no se haya hecho notificación al interesado de decisión expresa al respecto.

### **Conclusión.**

De todo lo anterior, este despacho concluye que el propósito jurídico de la bonificación judicial creada mediante el Decreto 384 de 2013 para algunos servidores públicos de la Rama Judicial, lleva implícita su connotación salarial, ya que dicho reglamento fue proferido por el Gobierno Nacional desarrollando el mandato contenido en la Ley 4º de 1992 de nivelar la remuneración mensual de esta categoría de empleados 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.**

### **Caso concreto:**

Advierte este despacho, que con el agotamiento de la vía administrativa a través de la reclamación radicada el 15 de junio de 2017, ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, por parte del señor Diego Mauricio Ayala Torres, donde solicita el reconocimiento, la reliquidación y el pago de la bonificación judicial de que trata el decreto 384 de 2013, con factores salariales, de todas sus prestaciones sociales y que con la Resolución No 5255 del 22 de junio de 2017, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, niega dicha solicitud, con el argumento que “la Administración Judicial ha venido aplicando correctamente el contenido de las citadas prescripciones legales; (...), razón por la que no accederá a lo solicitado, pues si lo hiciera claramente estaría desacatando el ordenamiento legal vigente, con las consecuencias penales, Fiscales y disciplinarias que una decisión en ese sentido conlleva,” concediéndole en dicha decisión, los recursos de ley contra la misma, el cual se interpone en tiempo, el recurso de apelación, sin que a la fecha de esta sentencia, haya sido resuelto, por el superior jerárquico.

Queda demostrado dentro del expediente, el agotamiento de la vía administrativa a través de la reclamación radicada el 15 de junio de 2017, ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, visible a folio 8 y 11, también el vínculo laboral que existe entre la entidad demandada y el aquí demandante, mediante las certificaciones laborales expedidas por la Coordinación del área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, visible a folios 18 y 58

del expediente, en ellas se advierte que el señor Diego Mauricio Ayala Torres, identificado con cédula de ciudadanía No 79.900.428, se ha desempeñado como empleado público de la Rama Judicial, además que debido a su vinculación dada 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 384 de 2013 y sus decretos modificatorios, 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 Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, estaba en el deber tener en cuenta la bonificación judicial con factor salarial, para la liquidación de sus prestaciones sociales, al demandante y al no hacerlo, se constituyó una palpable desmejora en el pago de las misma.

Finalmente y de acuerdo a las consideraciones expuestas, el despacho concluye que se ha configurado el acto ficto o presunto producto del silencio administrativo negativo, por cuanto el demandante interpone un recurso de apelación el 25 de agosto de 2017, visible a folio 14 del expediente, contra la Resolución No. 5255 del 22 de junio de 2017, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, la cual fue notificada el 25 de agosto de 2017, tal y como puede se observa a folio 13, sin que la entidad a la fecha de esta providencia, haya dado respuesta del mismo.

Por lo anterior y de acuerdo a los argumentos esbozados a lo largo de esta providencia y teniendo en cuenta los alegatos de conclusión presentados por la entidad demandada, en la que insiste en que se nieguen las pretensiones de la demanda argumentando entre otros que es la misma "Constitución Política quien facultó al órgano legislativo para fijar los salarios de los servidores públicos...el Gobierno Nacional entonces, expide la ley 4 de 1992 y fija el régimen salarial de los servidores entre ellos los de la Rama Judicial, expidiendo así el Decreto 384 de 2013, con el fin de nivelar los salarios a los servidores" por otro lado alega que es "necesario se tenga en cuenta que para efectos de liquidar las prestaciones sociales, debe estar en lo dispuesto por los Decretos 1042 y 1045 de 1978, que reglaron expresamente qué factores de salario se deben incluir, sin que allí se encuentre este tipo de bonificaciones similares a la Bonificación Judicial hoy reclamada por la parte actora"

Por su parte la apoderada del demandante, se ratifica en todas y cada una de las pretensiones solicitadas en el escrito de demanda, argumentando entre otros que "En conclusión los razonamientos que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado al estudiar el concepto de salario y tomar posición respecto al carácter salarial que puede denotar diferentes emolumentos reconocidos (ejemplo: prima de riesgo, prima especial), son perfectamente aplicables al caso que se expone, esto es, a la bonificación Judicial creada por el Gobierno mediante el Decreto 0383 de 2013 y en consecuencia se debe tener en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales, pues los argumentos esbozados por las altas cortes en dichos pronunciamientos, hacen parte de la ratio decidendi, constituyen precedente judicial el que mutatis mutandi, puede ser utilizado para resolver"

casos análogos como el que ahora nos ocupa, pues se reitera, la denominada Bonificación Judicial reúne las condiciones exigidas a nivel jurisprudencial para tener el carácter de factor salarial y por la misma razón se deberá inaplicar por inconstitucional la expresión contenida en el artículo 1o del Decreto No. 383 de 2013 en lo referido a "constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud", pues es manifiestamente violatoria de los mandatos de carácter superior, que consagra la primacía de la realidad sobre las formas, el principio de favorabilidad y de irrenunciabilidad a los derechos establecidos en las normas laborales, teniendo en cuenta que una bonificación de estas características no puede ser considerada con factor salarial solamente para el descuento del sistema general de salud y pensiones. ...".

El Ministerio Público, guardó silencio, pese haber sido notificado por estado del 09 de octubre de 2020.

En ese orden de ideas y según lo esbozados a lo largo de esta providencia, 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 1º del Decreto 384 de 2013, **declarará** la nulidad del acto administrativo objeto de debate, **declarará** configurado el acto ficto o presunto seguido de su declaratoria de nulidad, producto del Silencio Administrativo Negativo por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y a título de restablecimiento del derecho, **ordenará** a la **Nación – Rama Judicial- Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**, que reliquide y pague todas las prestaciones sociales del demandante, incluyendo las cesantías, teniendo en cuenta la bonificación judicial del decreto 384 de 2013 y sus decretos modificatorios como factor salarial, a partir del 15 de junio de 2014 y hasta cuando permanezca en servicio, lo anterior, teniendo en cuenta, que la reclamación administrativa fue radicada el 15 de junio de 2017, tal y como consta a folio 11 del plenario, razón por la cual en el presente asunto, se configuró la prescripción extintiva sobre las sumas generadas con anterioridad al 15 de junio de 2014.

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

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

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 fórmula 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.

### **De la condena en costas**

El Despacho 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.

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 los Decretos 0383 de 2013 y sus decretos modificatorios por ser contrario a los preceptos dispuestos en los artículos 13, 53 y 93 de la Constitución Política para el presente asunto.

**SEGUNDO:** **Declarar** probada parcialmente, la excepción de prescripción propuesta por la entidad demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, las demás no prosperan.

**TERCERO:** **Declarar** la nulidad de la Resolución No. 5255 del 22 de junio de 2017, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, por las razones expuestas en esta sentencia.

**CUARTO:** Se **Declara** configurado y nulo el acto ficto o presunto, producto del Silencio Administrativo Negativo por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al no contestar un recurso de apelación contra la Resolución No. 5255 del 22 de junio de 2017, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial-Bogotá, por las razones expuestas en este proveído.

**QUINTO:** Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **condenar** a la **Nación -Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial** a reliquidar y pagar al señor Diego Mauricio Ayala Torres, identificado con cédula de ciudadanía No 79.900.428, todas las prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, teniendo en cuenta la bonificación judicial del decreto 384 de 2013 y sus decretos modificatorios, devengados a partir del 15 de junio de 2014 y hasta cuando permanezca en servicio, con la inclusión de la bonificación judicial

Expediente: 11001333501620180053800

Demandante: Diego Mauricio Ayala Torres Contra: Nación-Rama Judicial-DEAJ

como factor con carácter salarial y prestacional.

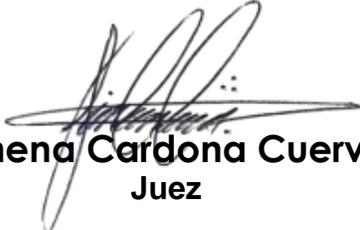
**SEXTO:** Se le **Ordena** a la **Nación -Rama Judicial -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**, que pague a la Parte demandante las diferencias causadas, debidamente actualizadas conforme a la fórmula, ya indicada en la parte considerativa de esta providencia.

**SEPTIMO:** La **Nación -Rama Judicial -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**, dará cumplimiento a la sentencia de conformidad a lo dispuesto en los artículos 192, 193, 194 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

**OCTAVO:** No se condena en costas a la parte vencida en esta instancia.

**NOVENO:** 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