REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO SEGUNDO (2) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTA – SECCIÓN SEGUNDA

SENTENCIA ANTICIPADA

(Art. 182A del C.P.A.C.A Adicionado por el Art. 42 de la Ley 2080 de 2021)

Bogotá D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	**11001333502520190010100**
Medio de Control:	Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho
Demandante:	**Marlene Tunjano Muñoz.**
Apoderado:	Daniel Ricardo Sánchez Torres.
Correo Electrónico:	danielricardosancheztorres@gmail.com
Demandado:	**Nación -Rama Judicial –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**
Correo Electrónico:	deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co; cparedfo@deaj.ramajudicial.gov.co
Procurador Delegado:	mroman@procuraduria.gov.co**;** procjudadm195@procuraduria.gov.co
Juzgado Origen:	25 Administrativo de Bogotá
Asunto:	Bonificación Judicial Decreto 383 de 2013

Este juzgado asume competencia para conocer del presente proceso, en virtud a lo dispuesto en el acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura a través del cual ordena la creación de tres juzgados administrativos transitorios en la ciudad de Bogotá, cuya finalidad es conocer de los procesos en trámite generados en las reclamaciones salariales y prestacionales contra la Rama Judicial y entidades con régimen similar que se encontraban a cargo de los despachos transitorios que operaron en el año 2022, así como de los demás de este tipo que reciban por reparto.

Igualmente, mediante oficio CSJBTO23-483, del 06 de febrero de 2023, relacionó los procesos que corresponden al Juzgado Segundo Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá entre los cuales asignó el proceso arriba referenciado, procedente del Juzgado **25** Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Por último, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante acuerdo PCSJA23-12055 del 31 de marzo de 2023, prorrogó hasta el 15 de diciembre de 2023, el acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023.

Ahora bien, teniendo en cuenta el análisis fáctico y jurídico dentro del presente proceso al tratarse de un asunto de puro de derecho, se tomó la decisión por intermedio de auto del **24 de abril de 2023,** aplicar el contenido normativo del artículo 182A[1] del Código de Procedimiento

[1] Artículo 42 de la ley 2080 de 2021 mediante el cual se reformó el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo introduciendo el artículo 182A que estipula: (…) 1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

Administrativo y Contencioso Administrativo, de prescindir de la audiencia inicial y dar el correspondiente trámite procesal para dictar sentencia anticipada.

Por lo anterior, corresponde al Juzgado Segundo Administrativo Transitorio Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C en uso de sus facultades legales y constitucionales proferir la sentencia de manera anticipada que en derecho corresponda dentro del **Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho** promovido por **Marlene Tunjano Muñoz, identificada con la cedula de ciudadanía Nro.52.011.107**, contra la **Nación -Rama Judicial –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**.

Así las cosas y una vez ejecutoriado el auto del **24 de abril de 2023**, mediante el cual sé corre traslado para alegatos 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, se ingresa el expediente al despacho para fallo.

En este sentido, el suscrito advierte, que, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales, se procede a desatar lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

1.1 De la demanda

La parte 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° de los Decretos 383 y 384 de 2013 y sus decretos modificatorios.

También pretende, se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos mediante los cuales se negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial con factores salariales, imputables a las prestaciones sociales de la parte demandante:

- Resolución No 5290 de 25 de junio de 2018, notificada el 10 de julio de 2018, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá – Cundinamarca a través del cual resuelve una petición de manera desfavorable (se puede observar a página 18 del documento en PDF "001CuadernoPrincipal2019" del expediente digital)

Solicita también se declare acto administrativo ficto o presunto a raíz del silencio administrativo negativo por la no contestación de un recurso de apelación radicado el día 10 de julio de 2018 (se puede observar a página 24 del documento en PDF "001CuadernoPrincipal2019" del expediente digital) en contra de la Resolución No 5290 de 25 de junio de 2018, notificada el 10 de julio de 2018 (se puede observar a página 24 del documento en PDF "001CuadernoPrincipal2019" del expediente digital)

Pretende también que, como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se le ordene a la entidad demandada a que efectúe la reliquidación y pago de la asignación mensual de la parte demandante, así como todas sus prestaciones sociales incluyendo las cesantías a partir del momento de su exigibilidad como derecho, teniendo en cuenta la bonificación judicial de los Decretos 383 y 384 de 2013 como factor salarial.

También solicita 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.

Por último, en el escrito de reforma de la demanda de fecha de 16 de agosto de 2022, solicita la

---

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles. (…)

declaratorio de nulidad el acto administrativo –Resolución No 0412 del 3 de febrero de 2021 a través de la cual se resuelve de manera desfavorable el recurso apelación interpuesto en contra de la resolución No 5290 del 25 de junio de 2018 (se puede observar en el expediente Digital "006MemorialReforma" página 8).

1.2 De los fundamentos fácticos

De manera resumida, el apoderado de la demandante, enunció lo siguiente:

Marlene Tunjano Muñoz, identificada con la cedula de ciudadanía Nro.52.011.107, presta sus servicios como empleada para la Nación -Rama Judicial, en diferentes despachos judiciales tal y como queda constatado en el certificado laboral emitido por la entidad demandada (se puede observar en la página 1 del documento en PDF "Cert.MarleneTunjanoMuñoz" del expediente digital)

Que, los diversos cargos los ha ejercido durante el periodo que abarca la bonificación judicial. Agrega también que el Gobierno Nacional a través de los **Decretos 383 y 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, de la Justicia Penal Militar, y de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, a partir del 1 de enero de 2013. Estas normas establecieron que dicho emolumento como factor salarial se entiende exclusivamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

Agrega que presentó mediante apoderado, el día **20 de junio de 2018**, (se puede observar en la página 15 del documento en PDF "001Cuadernoprincipal" del expediente digital), reclamación administrativa, ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Bogotá - Cundinamarca, solicitando el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial con factores salariales y que dicha entidad, según escrito de reforma a la demanda, tanto en primera como en segunda instancia negó los derechos reclamados.

1.3 De las normas violadas y su concepto de violación

La parte demandante considera violados los artículos de la Constitución Política de Colombia, 1, 2, 4, 13, 25, 48, 53 entre otros; la Ley 4ª de 1992, Código Sustantivo del Trabajo, decreto 57 de 1993, entre algunas otras normas relativas a la liquidación de los factores salariales y prestacionales de la parte demandante.

Indica que la reclamación tiene como fundamento el hecho de que la **parte demandante** labora para la Rama Judicial del Poder Público y se le cancela 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.

1.4 De la contestación de la demanda

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante apoderada judicial, radica escrito de contestación (se puede observar en el documento en PDF "03ContestacionDemanda" del expediente digital), indica entre otras, que el decreto 383 y 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 de la demandante y solicita se absuelva de las mismas declarando probadas las excepciones propuestas, las cuales denominó:

- De la violación de normas presupuestales de reconocerse las pretensiones de la parte demandante

- Integración del litisconsorte necesario
- Ausencia de causa Petendi
- Prescripción
- Innominada.

1.5 De los medios de prueba.

Relación de pruebas

Se tienen como pruebas las siguientes:

- Petición en sede administrativa radicada por la parte demandante de fecha del 20 de junio de 2018, ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Bogotá - Cundinamarca (se puede observar a página 15 en el documento en PDF "001CuadernoPrincipal2019" del expediente digital) solicitando la reliquidación y pago de la prima especial de servicios.

- Resolución No 5290 de 25 de junio de 2018, notificada el 10 de julio de 2018, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá – Cundinamarca a través del cual resuelve una petición de manera desfavorable (se puede observar a página 18 del documento en PDF "001CuadernoPrincipal2019" del expediente digital)

- Resolución No 0412 del 3 de febrero de 2021 a través de la cual se resuelve de manera desfavorable el recurso apelación interpuesto en contra de la resolución No 5290 del 25 de junio de 2018 (se puede observar en el expediente Digital "006MemorialReforma" página 8).

- Constancia expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, División de Asuntos laborales, (se puede observar en la página 1 del documento en PDF "Cert.MarleneTunjanoMuñoz" del expediente digital), donde se evidencia el cargo desempeñado por la parte demandante y sus extremos temporales.

1.6. De los alegatos de conclusión:

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial señaló en sus alegatos, que la bonificación judicial contemplada en el decreto 383 de 2013 es clara al indicar que su naturaleza es solo ser factor salarial para liquidar cotizaciones a pensión y salud, que no existe disposición normativa que la contradiga, razón por la cual se deben desechar las pretensiones de la demanda (se puede observar en el documento en PDF denominado "AlegatosdeConclusion" del expediente)

La parte demandante señaló en sus alegatos de conclusión, que la bonificación judicial contenida en el decreto 383 de 2013, si constituye como factor salarial para liquidar prestaciones sociales y salariales tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado, motivo por el cual se debe acceder a las pretensiones de la demanda (se puede observar en el documento en PDF denominado "011MemorialAleg" del expediente)

El agente del Ministerio Público guarda silencio en esta etapa procesal.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1. Problema jurídico

En primer lugar, *corresponde al despacho* ***establecer,*** *s*i ¿es procedente **inaplicar** por inconstitucional la expresión del artículo primero del **Decreto 383 de 2013** que reza: *"y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud"*?

Una vez establecida la procedencia de la excepción por inconstitucionalidad, en segundo lugar**, se** procederá a resolver si es procedente la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No 5290 de 25 de junio de 2018, notificada el 10 de julio de 2018, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá – Cundinamarca a través del cual resuelve una petición de manera desfavorable (se puede observar a página 18 del documento en PDF "001CuadernoPrincipal2019" del expediente digital)

- Resolución No 0412 del 3 de febrero de 2021 a través de la cual se resuelve de manera desfavorable el recurso apelación interpuesto en contra de la resolución No 5290 del 25 de junio de 2018 (se puede observar en el expediente Digital "006MemorialReforma" página 8).

Finalmente, se determinará si la demandante, ¿tiene derecho a que se le reconozca, reliquíde y pague la Bonificación Judicial, producto del **Decreto 383 de 2013**, como factor salarial, a partir del momento en que se hace exigible su derecho, esto es el 19 de junio de 2014, así como las sanciones e intereses por su indebida liquidación?

2.2. Marco normativo y jurisprudencial:

2.2.1. 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:

> "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, y no precisamente por iniciativa del Estado, sino que se debió a 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", que para el caso objeto de análisis, se materializó con la entrada en vigencia **del Decreto 383 del 6 de marzo de 2013:**

Artículo primero **Decreto 383 de 2013**:

> *Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

2.2.2 Facultad reglamentaria del Gobierno Nacional –límites del Estado:

Frente a la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional en temas de carácter salarial y prestacional, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha considerado lo siguiente:[2]

> *"(...)* ***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 lo anterior, para este despacho, no le es factible al Gobierno Nacional excluir o cambiar 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.

2.2.3. Concepto de salario:

[2] 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.

Ajustando los lineamientos que tiene este despacho, es menester, efectuar un análisis sobre el concepto de salario y para tal efecto, traigo a colación, lo manifestado por el Honorable Consejo de Estado:[3]

> *"(…)* ***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)*

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

Observa este despacho la necesidad de 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 que:[4]

> *"(…)* ***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****:*
>
> > *"Articulo 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,*

[3] 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.

[4] 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.

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 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.*

*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. (…)"*

De otra 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 aquéllas 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 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".
(…)

Ahora bien, para el despacho, también es imperioso tener en cuenta lo estipulado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el Convenio 095 de 1949[5], el cual al hacer parte del bloque de constitucionalidad tiene un contenido jerárquico de igual rango que la Constitución de 1991, y por ende, se convierte en un instrumento internacional de obligatorio cumplimiento en el ordenamiento jurídico interno.

Es así que en el tratado internacional antes referenciado, específicamente en su artículo 1° establece 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

[5] Ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962

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."**

Frente a todo lo expuesto, se puede concluir:

Que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, el legislador evidentemente 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; que mediante los **Decretos 383 de 2013 y 384 de 2013** crearon 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; que la finalidad principal de los **Decretos 383 de 2013 y 384 de 2013** modificados 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; también se concluye, que no le es factible al Gobierno Nacional excluir o modificar la lógica y/o los elementos axiológicos de la ley que desarrolla o reglamenta en ejercicio de su potestad reglamentaria.

Frente al tema de salario, es elocuente que el mismo lo constituye 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; la definición de factor salarial corresponde a un concepto que se relaciona con la forma en que efectivamente se desenvuelven las relaciones laborales; los criterios que sirven a la descripción de los emolumentos que constituyen salario están delimitados por: La competencia, la temporalidad, la causalidad y la materialidad; y finalmente 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.

De lo antes expuesto, es posible afirmar que el concepto de salario corresponde a todas aquellas sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios. Esto, desde luego, guarda relación con la bonificación reconocida tanto en el decreto 383 y 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.

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 los **decretos 383 y 384 de 2013.**

Teniendo en cuenta lo reseñado hasta este momento, este despacho procederá a verificar la aplicación de la figura de excepción por inconstitucionalidad, respecto a algunos apartados del **Decreto 383 de 2013.**

2.2.5. De la Caducidad.

Merece de forma oficiosa realizar un análisis particular sobre la figura de caducidad en el presente proceso. En primer lugar, al tratarse de un asunto donde se busca una reclamación prestacional que es de carácter periódico, el artículo 164 numeral 1 literal c del CPACA, establece que en este tipo de reclamaciones no opera el fenómeno de caducidad:

Artículo 164: La demanda deberá ser presentada

Numeral 1. En cualquier tiempo

> *(...)*
>
> *Literal C: Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;*

Ahora bien, el Consejo de Estado en la sentencia proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Sub-Sección A del 13 de febrero de 2020 M.P. Gabriel Valbuena Rad. 2013-0007-01(4468-18) indicó que el precepto antes señalado aplica en aquellos eventos en los que la relación laboral aún no haya terminado:

> *Es pertinente señalar que cuando se pretenda el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de carácter periódico, no es aplicable la regla de caducidad de los 4 meses para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho durante la existencia del vínculo laboral; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido diáfana en precisar que una vez finalizada la relación laboral, desaparece el criterio de «periodicidad», por lo que en este caso, dicho medio de control si se someterá a los términos de caducidad establecidos para las acciones contenciosas.*

Para el caso objeto de estudio, una vez revisado el certificado laboral de la parte demandante, se puede observar que al momento de elevar la reclamación administrativa y emitir los correspondientes actos administrativos objetos de control de legalidad, se encontraba vinculado con la entidad demandada, por tal motivo el término de caducidad para el presente caso **no opera**

2.2.6. De la excepción de inconstitucionalidad:

Al ser Colombia un país cuya fórmula jurídica política es la de un Estado Social, Constitucional y Democrático de Derecho, es más que evidente que el contenido normativo de la Constitución no solo puede ser analizado desde una perspectiva de validez, sino también abarca un ámbito de eficacia y de justicia social.

En este sentido, el artículo 4 de la Constitución al consagrar el principio de supremacía constitucional, le encomienda al Estado y a sus agentes, garantizar y materializar cada uno de sus principios y derechos fundamentales a partir de las herramientas jurídico políticas que en su contenido se prevén.

Es así que uno de esos instrumentos resulta ser el ejercicio de un control de constitucionalidad no solo concentrado en cabeza de la Corte Constitucional, sino también difuso, y que éste último se ve reflejado en la figura de la excepción por inconstitucionalidad, la cual puede ser aplicada por cualquier Juez de la República en su ejercicio de administrar justicia y de garantizar la protección efectiva del marco normativo constitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el alto tribunal de lo constitucional ha determinado las condiciones en las que los jueces, e incluso, los funcionarios de la administración podrían ejercer un control difuso de constitucionalidad aplicando la excepción de inconstitucionalidad, esto con el fin de dejar de inaplicar una norma jurídica de inferior jerarquía dando prevalencia a los mandatos constitucionales[6]:

> (i) La norma es contraria a las [sic] cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad […];
>
> (ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o,

[6] Sentencia SU-109 de 2022 MP. Paola Andrea Meneses Mosquera.

> (iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento *iusfundamental*. En otras palabras, puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales.

Desde un plano legal en el ejercicio de la función judicial de lo contencioso administrativo, 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.

En este sentido, al recurrir a la regla jurisprudencial que ha sido reiterada de forma pacífica por parte de la Corte Constitucional, se tiene que para el caso de las bonificaciones judiciales que se han creado a favor de los empleados de la rama judicial a través del decreto 382, 383 y 384 de 2013, contienen un desarrollo ius fundamental que debe ir en armonía con los artículo 13, 25 y 53 de la Constitución, razón por la cual si detalla que existen incongruencias con el marco normativo de la Constitución, les otorga a los jueces inaplicar aquellas disposiciones contrarias a la Constitución con el fin de hacer efectivo los derechos y principios fundamentales.

Teniendo en cuenta el fundamento normativo y jurisprudencial referido ya en este proveído, para este servido, es claro que la causa y finalidad de la bonificación judicial creada por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 383 y 384 de 2013 y sus decretos modificatorios, es definir los lineamientos de 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 voluntad propia del Gobierno Nacional, por el contrario, es 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 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.

Ahora bien, cabe señalar que la aplicación de la figura de la excepción por inconstitucionalidad, convierte al togado en juez constitucional, motivo por el cual está en la obligación de verificar no solo aquellas normas mencionadas de forma expresa en el contenido de la demanda como posibles reglas que violen el principio de supremacía constitucional, sino también aquellas normas que también se encuentren relacionadas con los hechos objeto de análisis. En este sentido, si el juez encuentra o detalla que existen desde un punto de vista sistemático cuerpos normativos subyacentes que no sean congruentes con lo estipulado en la Constitución en el caso concreto bajo análisis, es necesario proceder a declararlas inconstitucionales para ese evento. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado con la aplicación oficiosa de la excepción de inconstitucionalidad lo siguiente:

> *"La jurisprudencia constitucional ha definido que "la excepción de inconstitucionalidad es una*

[7] Artículo 148 del C.P.A.C.A

> *facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no puede dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales". En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política"*[8].

Así las cosas, la disposición normativa contenida el artículo 1º del **Decreto 0383 de 2013** donde se establece, que la bonificación judicial allí creada "constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social", trae ya "per se", contiene una contradicción, puesto que, a pesar de reconocer la condición de factor salarial de dicho emolumento y así conformar la base de cotización al Sistema de Seguridad Social y de Salud, al mismo tiempo la está limitando para los demás efectos salariales y prestacionales, situación que desconoce los lineamientos esenciales de la Ley marco 4ª de 1992, que como ya se ha venido indicando, ordena equilibrar el salario entre los cargos de los distintos niveles jerárquicos de la Rama Judicial y nivelar los salarios de los empleados de la Rama Judicial a quienes no se les había mejorado su remuneración mensual.

De lo anterior debe decirse que hay lugar a hacer uso de la figura de la excepción de inconstitucionalidad, cuando se advierta que la aplicación de dicha norma implica consecuencias que contrarían el ordenamiento constitucional.

2.3. Decisión de Excepciones:

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante profesional del derecho, en el escrito de contestación, formuló las excepciones de: violación de normas presupuestales de reconocerse las pretensiones de la parte demandante, Integración del litisconsorte necesario, prescripción, ausencia de causa Petendi y la Innominada.

Respecto a la excepción de integración del Litis consorte necesario, cabe advertir que la misma fue resulta de forma negativa en el auto del 24 de abril de 2023.

Respecto a las demás excepciones, estas 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, en concordancia con el Art. 201A de la norma inicialmente mencionada, ordena correr traslado de las excepciones propuestas por el término de tres (03) días.

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

Frente a la violación de normas presupuestales de reconocerse las pretensiones de la parte demandante, es una excepción que no prospera, 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 única instancia por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya causa petendi radica en la nulidad del acto administrativo y consecuencialmente 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.

---

[8] Corte Constitucional, sentencia SU-132 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada.

Frente a la excepción de la Prescripción de los derechos laborales, la misma se resolverá 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 383 de 2013.

Cabe advertir que el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo establece que es deber del juez identificar aquellas excepciones de mérito que se puedan presentar o detectar dentro del proceso para declararlas de forma oficiosa. Una de ellas es la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales. Es importante recordar que la hipótesis que domina en la Sección Segunda en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad, es que tiene ocurrencia cuando no se presenta la reclamación del derecho por parte del accionante dentro de los tres años siguientes a la terminación del vínculo develado como laboral.

Ahora bien, respecto a la prescripción de oficio en materia contencioso administrativa indica que el Consejo de Estado, que la prescripción de un derecho sí es posible decretarla de oficio por el juez del proceso, sin que sea requisito para su estudio que haya sido propuesta por la contraparte, dado que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 187 de la Ley 1437 del 2011, en la sentencia definitiva el juez administrativo debe decidir sobre "las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada", y, por tratarse de una norma especial para esta jurisdicción, prima sobre las reglas generales de otros procedimientos, como lo sería, para este caso particular, el Código General del Proceso[9].

2.4. Del caso concreto y conclusión

Expuesto lo anterior, este despacho puede concluir que el propósito jurídico de la bonificación judicial creada mediante los **Decretos 383 y 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 4° 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 "*únicamente*" contenida en el inciso primero del artículo 1 del **Decreto 383 de 2013.**

Así las cosas, con la aplicación de la excepción por inconstitucionalidad en el caso concreto, se considerará la figura de 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 la petición radicada ante la **Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá**, el día **20 de junio de 2018**, donde solicita el reconocimiento, la reliquidación y el pago de la bonificación judicial de que trata el **decreto 383 de 2013**, con factores salariales, de todas sus prestaciones sociales.

También queda demostrada la existencia de la **Resolución No 5290 del 25 de junio de 2018 el cual,** expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá en primera instancia (se puede observar en la página 18 del documento en PDF "001CuadernoPrincipal2019" del expediente digital), por medio de la cual se niega la solicitud impetrada por la parte demandante.

Igualmente, con lo señalado en la reforma de la demanda, queda demostrada la existencia de la **Resolución No 0412 del 3 de febrero de 2021,** a través de la cual se resuelve de forma desfavorable el recurso de apelación en contra de la Resolución No 5290 del 25 de junio de 2018 (se puede observar en la página 8 del documento en PDF "006MemorialReforma· del expediente digital)

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia 2016-03446 de 2020. M.P. William Hernández Gómez.

Adicional a ello, queda probado el vínculo laboral que existe entre la entidad demandada y la aquí parte demandante, en primer lugar, mediante el acto administrativo demandado, también mediante certificación laboral (se puede observar en la página 1 del documento en PDF "Cert.MarleneTunjanoMuñoz" del expediente digital), en ellas se advierte que **la parte demandante,** se ha desempeñado como empleado público de la Rama Judicial en diferentes despachos judiciales desde antes de la creación de la bonificación. Agregado a lo anterior, con fundamento en el principio de igualdad y ante la existencia de un vacío en el ordenamiento jurídico sobre el tema objeto de análisis, este despacho acoge la postura presentada por el Honorable Consejo de Estado, mediante sentencia del 6 de abril de 2022, radicado 76001233300020180041401 (0470-2020), Consejera Ponente Dra. Carmen Anaya de Castellanos, en el que al estudiar una demanda presentada por un servidor de la Fiscalía General de la Nación, deja claro el tema de **Bonificación Judicial (Decreto 382 de 2013) – Reconocimiento mensual y carácter salarial de la bonificación judicial prevista para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación no acogidos al régimen salarial del Decreto 53 de 1993, estableciendo la siguiente regla jurisprudencial:**

> *(…) La Sala no deja pasar por alto que existe una sólida línea jurisprudencial creada por los Jueces y Magistrados de nuestra jurisdicción, la cual desarrolla el carácter salarial de dicha Bonificación al analizar el concepto de salario, la noción de factor salarial y los criterios que permiten su identificación, tomando como referencia lo que al respecto consagran la ley laboral colombiana y la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, indicando que según la ley laboral colombiana el salario lo constituye todo aquello que el trabajador recibe en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, siempre que sea reconocido de forma habitual y no por mera liberalidad del empleador. Así tenemos, que la susodicha Bonificación Judicial reúne todos los requisitos del salario ya que sin perjuicio de la denominación que se le atribuya, todo pago habitual que reciba el trabajador en contraprestación de su servicio personal constituye salario, incluidas las bonificaciones habituales*

Si bien es cierto, el tema tratado en la presente sentencia corresponde a que la demandante **Marlene Tunjano Muñoz**, es una funcionaria adscrita a la rama judicial, tanto el decreto 382, 383 y 384, tienen una misma naturaleza y propósito de reconocimiento de bonificación salarial para todos los empleados tanto de la Rama Judicial, como de la Fiscalía General de la Nación y Justicia Penal Militar, razón por la cual el precedente emitido por el Consejo de Estado y que se citó en el párrafo anterior, también se puede extender para casos similares a favor de empleados de la Rama Judicial como de la Justicia Penal Militar, por lo cual para este juzgado no deja duda frente a que la demandante, es beneficiaria de la Bonificación Judicial del **Decreto 383 de 2013** y sus decretos modificatorios como factor para liquidar las diferentes prestaciones a las que tiene derecho. Igualmente se resalta lo dispuesto en la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativa Sección Tercera con radicación No **76001233300020160133201 (66117) (AG) del 21 de noviembre de 2022** Conjuez ponente: Sol Marina De La Rosa, en la que al resolver una acción de grupo presentada por varios servidores de la Rama Judicial, este tribunal ratifico lo dispuesto en la sentencia señalada en el párrafo anterior, al inaplicar por inconstitucionalidad lo dispuesto en el artículo 1 del **decreto 383 de 2013** y acceder a la pretensión de los demandantes indicando que la bonificación judicial es constitutiva de factor salarial y que debe ser tenida en cuenta la momento de la liquidación de las prestaciones sociales y salariales a las que tenga la parte demandante.

En estas condiciones, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, estaba en el deber de tener en cuenta la bonificación judicial con factor salarial, para la liquidación de sus prestaciones sociales, a la 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* la expresión **"<u>únicamente</u>"** del artículo 1° del **Decreto 383 de 2013**, **declarará** la nulidad de los actos administrativos objetos de debate, a título de restablecimiento del derecho, **ordenará** a la **Nación – Rama Judicial- Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**, que reliquíde y pague todas las prestaciones sociales de la demandante, incluyendo las cesantías, teniendo en cuenta la bonificación judicial del **decreto 383 de 2013** y sus decretos modificatorios, como factor salarial, a partir del **20 de junio de 2015**, **inclusive y en adelante,** hasta cuando permanezca o haya

permanecido en servicio durante los correspondientes periodos laborados para la Rama Judicial. Lo anterior, teniendo en cuenta que, la reclamación administrativa fue radicada el 20 de junio de 2018, razón por la cual, en el presente asunto, se observa que todas las sumas reclamadas con anterioridad al 20 de junio de 2015 ya se encuentran prescritas.

Respecto a la solicitud realizada por la parte demandante sobre el reconocimiento del pago de la sanción moratoria y/o intereses moratorios, este despacho encuentra que la misma es ambigua procediendo a negarla debido a las siguientes razones:

Que la sanción moratoria es una penalidad para el empleador por su incumplimiento en la consignación de las cesantías en el respectivo fondo en tiempo oportuno, de manera que solo la ausencia en el pago de las cesantías es la castigada con la mora. Por consiguiente, no puede extenderse la sanción cuando se presenta una discusión sobre ese monto que puede, a su turno, generar o no un reajuste.

En este sentido, el Consejo de Estado mencionó lo siguiente sobre la improcedencia de la sanción moratoria y/o intereses moratorios por haber liquidado mal las cesantías y/o prestaciones sociales[10]:

> "Una indebida liquidación de las cesantías por un pago incompleto "no implica que el empleador haya incurrido en el supuesto de la norma que lo apremia con una sanción al no haber cancelado dentro de la oportunidad legal dicho auxilio, pues una cosa es efectuar la liquidación y cancelación de acuerdo a las directrices tomadas por la entidad demandada en su momento y otra es reconocer fuera del plazo determinado la prestación aludida"

En segundo lugar, se tiene que en la presente sentencia como se realizará más adelante, se procederá a aplicar la figura de la indexación de los valores adeudados, razón por la cual ya no es necesario el reconocimiento de intereses moratorios o corrientes tal y como lo pretende el demandante. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2003 reiteró la incompatibilidad de reconocer la indexación y el pago de intereses moratorios por sumas adeudadas correspondientes a factores salariales o de prestaciones sociales:

> De otro lado, también milita la circunstancia de que en relación con el pago simultáneo de intereses moratorios e indexación la jurisprudencia de esta Corporación haya señalado que el pago de intereses moratorios busca que el salario y las prestaciones sociales, conserven su valor real, por lo cual resulta incompatible el pago de esos dos conceptos al mismo tiempo pues ambos persiguen la idéntica finalidad que es compensar la pérdida del valor adquisitivo del dinero. Por ello, de proceder el pago concurrente de los mismos se tornaría desproporcionada la sanción moratoria consagrada en el artículo 29 de la Ley 789 de 2002[11].

Ahora bien, si el demandante busca el reconocimiento de los intereses moratorios de los que hace mención el artículo 192 y siguientes del C.P.A.C.A, se debe preciar que el pago de intereses moratorios o corrientes que pueden surgir a partir de la ejecutoria de esta sentencia, se encuentran regulados por el artículo 195 del C.P.A.C.A, situación que al ser un mandato legal se sobre entiende, ya que es a partir de la existencia de un fallo condenatorio que se puede predicar de la exigibilidad de los derechos reconocidos. En este sentido, si la parte demandada se demora en el reconocimiento y pago de los derechos aquí reconocidos, es que surge la posibilidad de reclamar intereses corrientes o moratorios por la tardanza. En este orden de ideas para evitar malas interpretaciones respecto a la posible exigibilidad de una sanción moratoria, este despacho procederá a negar la pretensión de reconocimiento de intereses, aclarando que los mismos pueden ser reclamados en caso de que la parte demandada no obedezca de forma temprana los mandatos dictados en esta sentencia.

---

[10] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 08001233100020110084701 (47872014), Oct. 31/19. C.P Carmelo Perdomo.

[11] Corte Constitucional, sentencia C-781 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas

Por otra parte, se conmina a la entidad demandada, a aplicar la siguiente fórmula indexada 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. Se aclara que, por tratarse de pago de tracto sucesivo, la formula se aplicará separadamente para cada diferencia.

Se advierte también que la providencia que inaplica por inconstitucionalidad una norma, es constitutiva de derecho, puesto que solo a partir de que el juez lo disponga, como en el caso concreto, 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, gozaban de presunción de legalidad.

Igualmente se procederá a reconocer y posteriormente revocar personería para actuar al abogado **Christian Hernán Obando Saavedra** en calidad de apoderado principal de la parte demandada**.** Se reconocerá personería para actuar en calidad de abogado principal de la parte demandada al abogado **Carlos Rafael Paredes Forero.**

2.5. 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.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo 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 **"únicamente"** contenida en el **decreto 383 de 2013** y sus decretos modificatorios por ser contraria a los preceptos dispuestos en los artículos 13, 25 y 53 de la Constitución Política de Colombia, para el presente asunto.

SEGUNDO: **Declarar** la prescripción extintiva sobre todas aquellas sumas reclamadas con anterioridad al 20 de junio de 2015, las demás excepciones no prosperan.

TERCERO: **Declarar** la nulidad de la Resolución No **5290 del 25 de junio de 2018** expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá – Cundinamarca en primera instancia, por las razones expuestas en esta sentencia.

CUARTO: **Declarar** la nulidad de la Resolución No **0412 del 3 de febrero de 2021** expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en segunda instancia, por las razones expuestas en esta sentencia.

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 a **Marlene Tunjano Muñoz, identificada con la cedula de ciudadanía Nro.52.011.107,** todas las prestaciones sociales, incluyendo las cesantías, teniendo en cuenta la bonificación judicial del **Decreto 383 de 2013** y sus decretos modificatorios, como factor con carácter salarial y prestacional, devengados a partir del **20 de junio de 2015 inclusive y en adelante,** hasta cuando permanezca o haya permanecido en servicio, con la inclusión de la bonificación judicial como factor con carácter salarial y prestacional.

SEXTO: **Negar** el pago de, intereses moratorios o corrientes o indemnizaciones moratorias por pago y/o liquidación incompleta de las prestaciones de conformidad a las razones expuestas en los considerandos de esta sentencia.

SÉPTIMO: 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 indicada en la parte considerativa de este proveído.

OCTAVO: 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.

NOVENO: **Reconocer y proceder a revocar** la personería para actuar al abogado **Christian Hernán Obando Saavedra** identificado con cédula de ciudadanía No **1.049.628.827** y T.P No 313952 del C.S de la J en calidad de apoderado de la parte demandada. En su lugar, **Reconocer** personería para actuar al abogado **Carlos Rafael Paredes Forero** con cédula de ciudadanía No 7.177.758 y T.P No 169218 del C.S de la J en calidad de apoderado principal de la parte demandada de acuerdo al poder visible en el documento en PDF “014MemorialPoder” del expediente digital. Correo para notificaciones: cparedfo@deaj.ramajudicial.gov.co

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

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

Notifíquese y Cúmplase

Esteban Javier Palacios León
Juez