

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



JUZGADO SEGUNDO (2º) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

EXPEDIENTE	11001-33-35-025-2019-00382-00
DEMANDANTE	HELDA ISABEL BALLEEN QUINTERO
DEMANDADO	NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ANTECEDENTES:

Pretensiones¹:

1. Inaplicar por inconstitucional 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 artículo 1º del Decreto 382 de 2013.
2. Se declare la nulidad del oficio 20195920004521 del 28 de marzo de 2019², y la Resolución 21820 del 15 de julio de 2019³.
3. A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada reliquidar la totalidad de las prestaciones sociales de la actora desde el 1º de enero de 2013 en atención a la bonificación judicial mensual prevista en el Decreto 382 de 2013 como remuneración con carácter salarial.

La parte actora, en resumen, argumenta su demanda en la siguiente:

Situación fáctica⁴:

¹ Páginas 2 y 3 del archivo electrónico denominado «001CuadernoPrincipal2019-00382» del expediente híbrido.

² Páginas 23 a 29 *ibidem*.

³ Páginas 38 a 41 *ibidem*.

⁴ Páginas 3 y 4 *ibidem*.

1°. La demandante se ha desempeñado en la Fiscalía General de la Nación desde el 10 de abril de 1997⁵, y hasta la fecha de radicación del medio de control se encuentra vinculada con el ente acusador.

2°. Mediante petición del 22 de marzo de 2019⁶, se solicitó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial en virtud del Decreto 382 de 2013.

3°. A través de la comunicación 20195920004521 del 28 de marzo de 2019⁷, la Administración negó la solicitud formulada, decisión que fue confirmada por medio de la Resolución 21820 del 15 de julio de 2019⁸.

DISPOSICIONES PRESUNTAMENTE VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN⁹:

La parte actora omitió señalar alguna causal específica de nulidad en contra de los actos administrativos objeto de controversia, sin embargo, indicó como normas violadas los artículos 1°, 2°, 25, 53, 58, y 93 de la Constitución Política, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Ley 74 de 1968, 2° y 14 de la Ley 4 de 1992, así como los Decretos 382 de 2013, 1270 de 2015, 247 de 2016, 1015 de 2017, y 341 de 2018.

En síntesis, se estimó que la decisión de la Administración resulta ser abiertamente contraria a las normas constitucionales y legales, incurriéndose en una violación directa de los principios establecidos en las normas superiores y los tratados internacionales.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹⁰:

La Fiscalía General de la Nación, por intermedio de su apoderada, realizó un relato sobre el contexto social y jurídico que dio paso a la creación de la

⁵ Página 44 *ibidem*.

⁶ Páginas 14 a 20 *ibidem*.

⁷ Páginas 23 a 29 *ibidem*.

⁸ Páginas 38 a 41 *ibidem*.

⁹ Páginas 4 a 9 *ibidem*.

¹⁰ Documento electrónico denominado «009MemorialContDda2019-00382Jul5-2022» del expediente híbrido.

bonificación judicial establecida mediante el Decreto 382 de 2013. Lo anterior, para concluir que, desde su origen, la aludida prestación no fue considerada como factor salarial en los términos que lo pretende la parte actora.

De igual manera, explicó que la restricción salarial del aludido decreto ha sido aceptada por parte de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y la Corte Constitucional, para tal efecto, transcribió diversos pronunciamientos de las referidas corporaciones.

Finalmente, propuso como excepción la prescripción respecto de los derechos laborales que se reclaman.

TRÁMITE PROCESAL:

El medio de control fue radicado el 29 de agosto de 2019 ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá¹¹.

Surtido el trámite pertinente, el Juez Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Bogotá decidió declarar impedidos a todos los jueces administrativos para asumir el conocimiento del presente asunto¹².

Posteriormente, mediante proveído del 23 de mayo de 2022¹³, se admitió el medio de control formulado y ordenó, entre otras cosas, notificar personalmente al Fiscal General de la Nación y dar traslado de la demanda.

Una vez agotado el trámite de contestación de la demanda, a través de providencia del 3 de octubre de 2022¹⁴, se estimó pertinente dar aplicación al trámite de sentencia anticipada, toda vez que el objeto del presente asunto es de puro Derecho, y no se requería del decreto ni la práctica de pruebas para la resolución de este.

¹¹ Página 55 del archivo electrónico denominado «001CuadernoPrincipal2019-00382» del expediente híbrido.

¹² Páginas 57 a 59 *ibidem*.

¹³ Archivo electrónico denominado «006-25-2019-382» del expediente híbrido.

¹⁴ Documento electrónico denominado «013As TRES OCT 25-2019-382-SA» *ibidem*.

De igual manera, se dio traslado a las partes y al Ministerio Público por el término común de diez (10) días, para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión, y este último, rindiera su concepto frente al caso bajo consideración.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

La **entidad demandada**, a través de su apoderada¹⁵, insistió en las manifestaciones esbozadas en la contestación de la demanda.

La **parte actora**, por intermedio de su apoderada¹⁶, reiteró los argumentos esgrimidos en el escrito de la demanda.

El **Ministerio Público** guardó silencio en esta oportunidad.

CONSIDERACIONES:

Competencia:

Conforme a la preceptiva contenida en el artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en armonía con el Acuerdo PCSJA22-11918 del 2 de febrero de 2022, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia.

Problema jurídico:

Se contrae a determinar si la actora tiene derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial, creada por medio del Decreto 382 de 2013, como factor salarial desde el 1° de enero de 2013 en adelante.

De igual manera, en caso de verificarse la procedencia de las pretensiones formuladas, se analizará si en el caso bajo consideración surge el fenómeno jurídico de prescripción.

Marco jurídico:

¹⁵ Documento electrónico denominado «015MemorialAlegatosTransitFiscalia2019-00382Oct6-2022» *ibidem*.

¹⁶ Archivo electrónico denominado «016MemorialAlegatosTransit2019-00382Oct6-2022» *ibidem*.

En virtud de las normas generales señaladas en la Ley 4 de 1992¹⁷, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 382 de 2013¹⁸, por medio del cual se creó la bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación en los siguientes términos:

«...Creáse (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio...».

Los montos correspondientes a la bonificación judicial fueron establecidos con valores específicos para cada cargo, los cuales serían cancelados a partir del año 2013 y hasta el año 2018. De igual manera, en la citada normativa se dispuso que:

«...La bonificación judicial...se ajusta[ría] 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».

¹⁷ «Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política».

¹⁸ «Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones».

A partir de lo anterior, se tiene que la bonificación judicial se constituye en una prestación que reciben mensualmente los servidores del ente acusador, para el cual, hasta el momento, solo ha constituido factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Concepto de salario y bloque de constitucionalidad:

Es preciso destacar que a través de la Ley 54 de 1962¹⁹ se adoptó, entre otras cosas, el Convenio 95 del 8 de junio de 1949 de la Organización Internacional del Trabajo, por medio del cual se definió el salario así:

«...el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar».

Así mismo, a partir de lo establecido en el artículo 1° del referido Convenio 95 de 1949²⁰, 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 en este sentido es la propia Corte Constitucional, en la sentencia SU-995 de 1999²¹, la que se refiere al citado artículo primero, 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»** (negrita y subrayado de este Despacho). En la misma providencia, se 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 esenciales del Estado Social de Derecho»** (negrita y subrayado de este Juzgado).

Por otra parte, es preciso destacar que la Corte Constitucional al ocuparse de la noción de salario, ha indicado lo siguiente:

¹⁹ «Por la cual se aprueban varios Convenios Internacionales del Trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en las reuniones 20ª, 32ª, 34ª y 40ª.».

²⁰ Ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962.

²¹ Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

«En la Constitución el trabajo representa un valor esencial que se erige en pilar fundamental del Estado Social de Derecho...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.

(...)

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'»²² (negrita y subrayado de este Despacho).

²² Corte Constitucional. Sentencia C-521 de 1995. (M.P. Antonio Barrera Carbonell: 16 de noviembre de 1995).

A partir del precedente derrotero jurisprudencial, se concluye que si bien es cierto que la Constitución Política no definió el concepto de salario, también lo es, que tanto la Organización Internacional del Trabajo como la jurisprudencia constitucional han brindado de manera inequívoca los elementos que constituyen salario, a la luz de la propia Constitución Política y del bloque de constitucionalidad, en atención a lo dispuesto al respecto por la referida agencia de las Naciones Unidas.

Sumado a lo anterior, el Código Sustantivo del Trabajo estableció que toda remuneración que reciban los trabajadores como contraprestación de sus servicios de forma habitual y periódica, y que ingresan efectivamente a su patrimonio, constituye salario.

De la excepción de inconstitucionalidad:

La supremacía constitucional constituye un principio básico del Estado de Derecho, que implica que toda contradicción entre una norma legal o reglamentaria y una constitucional pueda resolverse a favor del precepto constitucional. Lo anterior deriva del axioma de que la Constitución es norma de normas y que, por fuera de sus reglas y principios, las leyes carecen de validez y efectividad.

Es así que como en el presente asunto se solicitó hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4° de la Constitución Política²³, al respecto, es preciso destacar que lo siguiente:

«...La excepción de inconstitucionalidad se erige a partir del artículo 4° de la Constitución Política que establece que, cuando existen normas contrarias a la Constitución, se emplearan las medidas contenidas en la Carta Política debido a su superioridad jerárquica.

Esta Corporación ha sido enfática en que se trata de una facultad-deber que tienen las autoridades para inaplicar una norma y en su lugar hacer efectiva la Constitución, consolidándose como una suerte de control de constitucionalidad difuso. Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha definido que ‘es una 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 pueden dejar de

²³ «...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».

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 Política²⁴.

En este sentido consiste en una eficaz herramienta jurídica-política de protección al principio de supremacía constitucional, garantizando (en el caso concreto) su jerarquía y materialidad dentro del sistema de fuentes del derecho.

5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa²⁵ o a solicitud de parte cuando se está frente a alguna de las siguientes circunstancias:

(i) La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, toda vez que 'de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompasarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado²⁶;

(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 caso²⁷; o,

(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 iusfundamental²⁸. 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^{29,30}.

²⁴ Sentencia SU-132 de 2013.

²⁵ Sentencia T-808 de 2007.

²⁶ Sentencia T-103 de 2010.

²⁷ En sentencia T-669 de 1996 se desarrolló esta hipótesis, fijando que "en tales eventos, el funcionario judicial está obligado a aplicar la excepción de inconstitucionalidad, pues la Constitución es norma de normas (CP art. 4º) o, en caso de que no lo considere pertinente, debe mostrar de manera suficiente que la disposición que, dada la situación del caso concreto, pretende aplicar tiene en realidad un contenido normativo en parte diferente a la norma declarada inexecutable, por lo cual puede seguirse considerando constitucional. Si el funcionario aplica la norma y no justifica su distanciamiento frente al pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre el mismo tema, estaríamos en presencia de una vía de hecho, pues el funcionario judicial decide aplicar caprichosamente de preferencia las disposiciones legales a las normas constitucionales, en contravía de expresos pronunciamientos sobre el punto del tribunal constitucional, máximo intérprete y guardián de la Carta (CP arts. 4º, 241 y 243)."

²⁸ Sentencia T-103 de 2010.

²⁹ Sentencia T-331 de 2014. En este mismo sentido, ver sentencia C-803 de 2006.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-681 de 2016. (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: 5 de diciembre de 2016).

La Corte Constitucional ha sido enfática en que más que una posibilidad, constituye realmente un deber inaplicar una norma que es incompatible con la Constitución, así lo precisó con meridiana claridad el Alto Tribunal:

«...cabe recordar que el artículo 4 de la Carta contempla el principio de constitucionalidad, según el cual en caso de incompatibilidad entre el Estatuto Fundamental y otra norma jurídica de rango inferior, deberá prevalecer aquél. En consecuencia, la autoridad pública que detecte una contradicción entre tales normas está en la obligación de inaplicar la de menor jerarquía y preferir la aplicación de la Carta Política»³¹ (subrayado fuera de texto).

De igual manera, es preciso destacar que el deber de cualquier autoridad que tenga a su cargo la aplicación de una norma jurídica que sea contraria a la Constitución, consistente en preferir el precepto constitucional³², implica que la competencia para aplicar esta figura no se basa en un criterio orgánico de poder público sino en un criterio funcional, recayendo la facultad en quien tiene la competencia para aplicar la norma. Dicha competencia busca en primer lugar, restringir el ejercicio del poder público, y en segundo lugar, garantizarle a los ciudadanos que el poder público sea ejercido desde el principio de legalidad³³. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional al señalar que:

«...La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que ‘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...’³⁴. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-556 de 1998. (M.P. José Gregorio Hernández Galindo: 6 de octubre de 1998).

³² Esguerra, J. C. (2012). *La protección constitucional del ciudadano*. Bogotá, D.C.: Legis.

³³ Quiroga, Édgar. La excepción de inconstitucionalidad en el ordenamiento jurídico colombiano. Aproximaciones elementales para su estudio y comprensión. En: Revista de Derecho Público. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Revista de Derecho Público N 34. Enero – Junio de 2015. P. 13.

³⁴ Los antecedentes de la excepción de inconstitucionalidad se remontan al artículo 40 del Acto Legislativo No 3 de 1910, en donde se disponía que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley debían aplicarse preferentemente las disposiciones constitucionales. También debe tenerse en cuenta el artículo 215 de la Constitución de 1886 en donde se estableció que, “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”. Posteriormente en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 se estableció que, “Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una norma legal, preferirá aquella”. Ver sobre el tema el libro de Alexei Julio Estrada, *Las ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución colombiana de 1991*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1991, pp. 283 – 288. Igualmente el libro de Natalia Bernal Cano titulado, *La excepción de inconstitucionalidad y su aplicación en Colombia*, Bogotá, Gustavo Ibáñez, 2002. También el artículo de Gilberto Augusto Blanco Zuñiga titulado “Comentarios a la excepción de inconstitucionalidad y la excepción de ilegalidad en Colombia”, en: Revista de Derecho de la Universidad del Norte, No 16, V. 1 2001, pp. 268 – 279.

mixto³⁵ ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución³⁶.

2.2 De otra parte hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto³⁷. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución»³⁸.

De igual manera, se ha discurrido lo siguiente:

«...Respecto del carácter facultativo u obligatorio de la excepción de inconstitucionalidad, la Constitución señala que ‘en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales’ (Art. 4º). Con base en ello, la Corte ha reiterado que es deber de los funcionarios administrativos y judiciales aplicar directamente la norma constitucional si frente a un caso concreto encuentran una clara evidencia de que está siendo violentada o modificada por disposiciones inferior jerarquía, cuya inaplicación se impone por mandato constitucional...»³⁹.

Así mismo, se ha definido que:

³⁵ Por ejemplo Allan R. Brewer – Carias, en el “Sistema mixto o integral de control de constitucionalidad en Colombia y Venezuela”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público, No 39, 1995.

³⁶ Es decir que combina la idea de Kelsen de control de constitucionalidad concentrado en una instancia jurídica especializada – Corte Constitucional - y un sistema propio del common law de control difuso en donde cualquier autoridad judicial puede en un caso concreto dejar de aplicar una norma. Kelsen propuso el control de constitucionalidad concentrado en su obra ¿Quién debe ser el guardián de la Constitución? También se debe tener en cuenta el control de los actos normativos no legales que se establece en cabeza del Consejo de Estado en Colombia de conformidad con el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución, que establece que corresponde a dicha Corporación conocer de las acciones de inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, atribuyendo a esta entidad el control de los decretos reglamentarios expedidos por el Gobierno Nacional.

³⁷ Desde las sentencias de los años sesenta de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se empieza a tener en cuenta esta tesis. Se dice que los funcionarios competentes para aplicar dicha norma son los que tienen jurisdicción. Al respecto dijo la Sentencia del 2 de marzo de 1961 (M.P. Julio Roncallo Acosta), que, “El artículo 215 de la Constitución simplemente autoriza oponer, en un caso concreto, la excepción de inconstitucionalidad. El fallo que decide sobre la acción de inexecutable sólo puede ser pronunciado por la Corte en pleno y tiene efectos erga omnes; en cambio, para decidir sobre la excepción referida es competente **cualquier funcionario con jurisdicción, que deba aplicar la ley, y solo tiene efectos en relación con el caso concreto en donde el conflicto surge**” (Negrillas fuera del texto). También hay que tener en cuenta los fallos de la Sala de Casación Penal de 14 de marzo de 1961, en donde se convalida por vez primera la vía de excepción y se declara inaplicable una ley en un caso concreto, y la sentencia del 26 de abril del mismo año, en donde se definen los alcances generales de la excepción y se establece que cualquier funcionario con jurisdicción es competente para inaplicar una ley contraria a la Constitución (Sobre el particular ver el libro de Julio Estrada, Alexei, Op. cit., p. 284).

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-122 de 2011. (M.P. Juan Carlos Henao: 1º de marzo de 2011).

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-808 de 2007. (M.P. Catalina Botero Marino: 1º de octubre de 2007).

«...‘la excepción de inconstitucionalidad es una 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 pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales’.⁴⁰ 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»⁴¹.

A partir del precedente derrotero jurisprudencial, se colige que las autoridades no solo están facultadas, sino que tienen la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, siempre que se den las condiciones para ello, según la doctrina, esta figura generalmente se tramita en una instancia procesal administrativa o jurisdiccional⁴².

En este orden de ideas, se concluye que los jueces, en su condición de autoridad, deben hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad cuando advierten que, de la aplicación de una norma a un caso concreto, se derivan consecuencias que vulneran el ordenamiento constitucional.

Vale decir que la aludida facultad también tiene una expresa consagración legal, así, en el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establece:

«...Control por vía de excepción. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos inter partes (sic) los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte».

ANÁLISIS PROBATORIO y CASO CONCRETO:

En el presente asunto, se procura obtener la inaplicación por inconstitucional de 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 artículo 1° del Decreto 382 de 2013.

⁴⁰ Véase en sentencia T-389 de 2009.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-132 de 2013. (M.P. Alexei Julio Estrada: 13 de marzo de 2013).

⁴² Esguerra, J. C. (2012). *La protección constitucional del ciudadano*. Bogotá, D.C.: Legis.

Así las cosas, se tiene que la bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación fue concebida como un mecanismo de nivelación salarial, en virtud de las directrices trazadas por medio de la Ley 4 de 1992, situación que lleva a este Despacho a considerar que al haberse limitado el carácter salarial de la aludida prestación se quebrantó la esencia de aquella, lo que significa que el desequilibrio que pretendía zanjar el legislador al momento de la expedición de la referida ley no se materializó, motivo por el cual, se quebrantan las garantías constitucionales de la demandante.

Aunado a lo anterior, se advierte que, al haberse instaurado la bonificación judicial como un pago mensual, habitual y periódico, dicha prestación reúne las características para ser considerada como parte integral del salario.

En este orden de ideas, con fundamento en el artículo 4° Superior y en el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ordenará la inaplicación, con efectos *inter partes*, de la expresión «únicamente», contenida en el artículo 1° del Decreto 382 de 2013, y en los decretos que, al modificar, adicionar o derogar este último, la reproduzcan. Lo anterior, por ser dicha expresión manifiestamente incompatible con la Constitución, especialmente con el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 25, 48, 53, 55, y 56, 150 (inciso 1° y letra e del numeral 19), así como con el bloque de constitucionalidad en lo referente a las disposiciones contenidas en el artículo 1° del Convenio 95 de 1949⁴³ de la Organización Internacional del Trabajo, y la jurisprudencia constitucional que hace parte de dicho bloque.

Lo anterior, con el fin de que se tenga la bonificación judicial como factor salarial tanto para la base de liquidación de todas las prestaciones sociales como para la cotización de aportes al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las que tiene derecho la actora.

Por otra parte, en lo referente a la petición de nulidad de los actos administrativos objeto de controversia, en primer lugar, se observa que la demandante, al estar vinculada a la Fiscalía General de la Nación desde el 10 de abril de 1997, es

⁴³ Ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962

destinataria de la bonificación judicial prevista en el Decreto 382 de 2013, circunstancia que se infiere de las decisiones administrativas acusadas y la certificación laboral aportada⁴⁴.

De igual manera, se tiene que a la interesada no se le ha reconocido el carácter salarial de la mencionada bonificación para la liquidación de sus prestaciones sociales, sino que únicamente se le ha tenido en cuenta como factor salarial para determinar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud de aquella.

En este orden de ideas, es preciso destacar que, en lo referente al tema de la bonificación judicial concebida mediante el Decreto 382 de 2013, se concluyó lo siguiente:

«...Para el caso de la Ley 4ª de 1992, se trataba de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos los de la Rama Judicial, para lo cual el legislador fijó el marco o reglas a las cual debía sujetarse el Gobierno Nacional para expedir el régimen salarial de dicho empleados, pautas y marco consagrados en los artículos 14 y 15 de la referida Ley, la que señaló expresamente en el parágrafo de su artículo 14 que la autoridad administrativa revisaría con sentido de equidad el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación. Luego, al señalar el legislador que esa revisión se realizaría a través de la nivelación o reclasificación de los empleos de la Rama, debió el Gobierno Nacional sujetarse a ese cuadro fijado por el legislador: nivelación o reclasificación, lo que conlleva a incremento salarial y no sólo crear una Bonificación ajena, según el Decreto que la creó, al salario, por cuanto el mismo indica que dicha Bonificación 'sólo constituye factor salarial para efectos de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y en Salud'.

Así las cosas, al apartarse el Decreto 382 de 2013 al marco fijado por el legislador, al cual debió sujetarse, resulta violario de la misma, por lo que procede la inaplicación deprecada por la demandante: i) porque no ha debido hacer distinción en la forma de pago de dicha bonificación entre acogidos y no acogidos y, ii) porque al ser ésta continua, permanente y en retribución al trabajo, no ha debido sustraerse como factores salariales para liquidar las prestaciones sociales de los empleados.

Además de las anteriores consideraciones, 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

⁴⁴ Página 44 del archivo electrónico denominado «001CuadernoPrincipal2019-00382» del expediente híbrido.

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 habituales⁴⁵.

En este orden de ideas, para la Sala es claro que la bonificación judicial creada mediante Decreto No. 0382 de 2013, al ser un pago que reciben los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, de forma habitual y periódica en contraprestación a sus servicios, no habría motivo alguno para desconocer su carácter salarial, máxime si se tiene en cuenta que fue creada precisamente para materializar una nivelación salarial dispuesta en una Ley marco, Aceptar lo contrario, implicaría desconocer abiertamente los límites a la facultad otorgada por el Congreso al Gobierno Nacional y desatentar principios de rango constitucional como la progresividad, la primacía de la realidad sobre las formas y los límites protectores señalados por el Constituyente en el artículo 53 de la Carta Política»⁴⁶.

A partir de las anteriores consideraciones, se declarará la nulidad del oficio 20195920004521 del 28 de marzo de 2019⁴⁷, y la Resolución 21820 del 15 de julio de 2019⁴⁸, por haber sido expedidos mediante falsa motivación⁴⁹, toda vez que se evidencia una incongruencia de los motivos de dichos actos administrativos al no corresponder estos a los que el Decreto 382 de 2013, en armonía con la Ley 4 de 1992, habían previsto, es decir, la materialización de una nivelación salarial, conforme lo explicado en párrafos precedentes.

Por otra parte, teniendo en cuenta que: (i) los efectos fiscales del Decreto 382 de 2013 se hicieron efectivos a partir del 1° de enero de 2013⁵⁰, (ii) la demandante se vinculó con la Fiscalía General de la Nación desde el 10 de abril de 1997⁵¹, y (iii) se solicitó el reconocimiento de los derechos que se derivaron

⁴⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Sub –Sección B – Sentencia de 22 de marzo de 2018. M. P. Luis Gilberto Ortigón Ortigón – Expediente 110013335025201400345-01 Dte. Pedro Fernando Gómez Núñez, entre muchas otras.

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Expediente 76001-23-33-000-2018-00414-01 (0470-2020). (C.P. Carmen Anaya de Castellanos; 6 de abril de 2022).

⁴⁷ Páginas 23 a 29 del documento electrónico denominado «001CuadernoPrincipal2019-00382» del expediente híbrido.

⁴⁸ Páginas 38 a 41 *ibidem*.

⁴⁹ «El vicio de falsa motivación se configura cuando las razones invocadas en la fundamentación de un acto administrativo son contrarias a la realidad...». Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Expediente 11001-03-25-000-2011-00718-00 (2720-11). (C.P. William Hernández Gómez; 23 de enero de 2020).

⁵⁰ «Artículo 5°. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero de 2013».

⁵¹ Página 44 del archivo electrónico denominado «001CuadernoPrincipal2019-00382» del expediente híbrido.

de la aludida norma hasta el 22 de marzo de 2019⁵²; se concluye que surge el fenómeno jurídico de prescripción, comoquiera que transcurrió el término de tres (3) años previsto en los artículos 41⁵³ del Decreto 3135 de 1968⁵⁴ y 102⁵⁵ del Decreto 1848 de 1969⁵⁶, motivo por el cual, se declarará probada la excepción de prescripción formulada.

Por lo tanto, se declararán como afectados por el referido fenómeno los emolumentos que se derivan de reconocerle carácter salarial, a la bonificación judicial establecida en el Decreto 382 de 2013, para todos los efectos prestacionales distintos a los referidos a la base de cotización al Sistema Pensional y de Seguridad Social en Salud, desde el 1° de enero de 2013 y hasta el 21 de marzo de 2016.

En este orden de ideas, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará la reliquidación de todas las prestaciones sociales que devengó la actora a partir del 22 de marzo de 2016 a la fecha, y en lo sucesivo, en caso de seguir vinculada a la Fiscalía General de la Nación, teniendo en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para cada año, en los términos del Decreto 382 de 2013.

De igual manera, la demandada deberá pagar a la parte actora la diferencia establecida que se le ha negado, con los respectivos reajustes legales anuales y debidamente indexados en atención a las fechas citadas en precedencia, sumas que deberán ser indexadas a través de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = Rh \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

⁵² Páginas 14 a 20 *Ibidem*.

⁵³ «...Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

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

⁵⁴ «Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales».

⁵⁵ «...Prescripción de acciones.

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

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

⁵⁶ «Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968».

En la que el valor presente (R) se determinará al multiplicar el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que se causó el derecho, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) vigente para la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el respectivo pago.

Cabe resaltar que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará de forma separada mes a mes, y se deberán efectuar los descuentos por concepto de aportes para pensión y salud sobre los factores que se incluyan.

Costas:

En virtud del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, el Despacho se abstendrá de imponer condena en costas, en el entendido que del material probatorio aportado al expediente no se evidenció su causación y comprobación.

Así mismo, se dispondrá que a través de la Secretaría del Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Bogotá, se devuelva a la parte actora el remanente, si lo hubiere, de la suma depositada por concepto de gastos ordinarios del proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO (2°) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de prescripción, conforme lo expuesto en las consideraciones de esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR afectados por el fenómeno jurídico de prescripción los emolumentos que se derivan de reconocerle carácter salarial a la bonificación judicial establecida en el Decreto 382 de 2013, para todos los efectos prestacionales distintos a la base de cotización al Sistema Pensional y de

Seguridad Social en Salud, desde el 1° de enero de 2013 y hasta el 21 de marzo de 2016.

TERCERO: INAPLICAR, con efectos *inter partes*, por ser incompatible con la Constitución Política, tal como se ha señalado en las consideraciones, la expresión «únicamente», contenida en el artículo 1° del Decreto 382 de 2013, y en los decretos que, al modificar, adicionar o derogar este último, la reproduzcan. Lo anterior, con el fin de que se tenga la bonificación judicial como factor salarial, tanto para la base de liquidación de todas las prestaciones sociales como para la cotización de aportes al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las que tiene derecho la actora.

CUARTO: DECLARAR la nulidad del oficio 20195920004521 del 28 de marzo de 2019, y la Resolución 21820 del 15 de julio de 2019, en lo concerniente a la actora dentro del presente medio de control, y en los términos indicados en esta sentencia.

QUINTO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ordena a la Nación – Fiscalía General de la Nación reliquidar todas las prestaciones sociales que devengó la demandante a partir del 22 de marzo de 2016 a la fecha, y en lo sucesivo, en caso de seguir vinculada a la Fiscalía General de la Nación, teniendo en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para cada año, en los términos del Decreto 382 de 2013.

Lo anterior, dado que se deben tener en cuenta los períodos sobre los cuales se declaró la prescripción trienal, esto es, desde el 1° de enero de 2013 y hasta el 21 de marzo de 2016, asimismo, que los cargos en que se hubiese desempeñado la actora estuviesen cobijados por la bonificación judicial del Decreto 382 de 2013.

SEXTO: ORDENAR a la entidad demandada que los valores que le sean pagados a la demandante sean actualizados de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: Para el cumplimiento de esta providencia, se deberá dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

OCTAVO: Sin condena en costas.

NOVENO: Por Secretaría, **DEVUÉLVASE** a la parte actora el remanente, si lo hubiere, de la suma depositada por concepto de gastos ordinarios del proceso.

DÉCIMO: Ejecutoriada esta decisión, archívense estas diligencias, previas las anotaciones que fueren menester.

DECIMOPRIMERO: **ADVIÉRTASE** que se deberán allegar todos los documentos que se pretendan hacer valer dentro del caso bajo consideración únicamente a la siguiente dirección de correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

De igual manera, deberán atender los parámetros previstos en el artículo 78 del Código General del Proceso, so pena de la sanción allí prevista.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:
Francisco Julio Taborda Ocampo
Juez
Juzgado Administrativo
002 Transitorio
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4070e79f8de7e019a7f45aa1521e9f4a0bf7acad216e8fca7f6e36cc414b8945**

Documento generado en 22/11/2022 01:10:57 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>