Constancia Secretarial: A Despacho del señor Juez el presente medio de control, informando que se encuentra en firme el auto por medio del cual se fijó el litigio, se incorporaron pruebas y se prescindió de la audiencia inicial. La providencia se notificó por estado electrónico y mensaje de datos el 27 de septiembre de 2021.Las partes guardaron silencio. Así las cosas, pasa a despacho para lo pertinente.

Manizales, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

HUGO ARMANDO AGUIRRE OROZCO
Secretario ad hoc

JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES

Manizales, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicado proceso:	17001-33-33-**004-2019-00395**-00.
Demandante :	María Ibeth Gallego Vanegas.
Demandado:	Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
Auto nº:	1479
Estado nº	65 del 13 de octubre de 2021.

Vencido el término de ejecutoria de la providencia que prescindió de la audiencia inicial, fijó el litigio, incorporó pruebas y se explicaron las razones por las cuales se considera posible expedir sentencia anticipada, las partes guardaron silencio.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 182A del CPACA, no encontrando vicio o causal de nulidad que afecte el trámite del proceso, en aras de la economía procesal y al considerarse oportuno expedir sentencia anticipada, **SE CORRE TRASLADO** por el término de diez (10) días para que las partes presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**.

En el mismo término, el Ministerio Público podrá presentar concepto si a bien lo tiene.

HAAO

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Juan Pablo Rodriguez Cruz

Juez
Juzgado Administrativo
Transitorio
Manizales - Caldas

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: **4e0ea5d9258d8ac486e6fcb9bbd3094406c35e8ea93634f34a576034f4e555db**
Documento generado en 12/10/2021 05:35:55 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

Constancia Secretarial: A Despacho del señor Juez el presente medio de control, informando que en audiencia del 23 de septiembre de 2021, se efectuó la práctica de pruebas, se corrió alegatos de conclusión y se anunció el sentido del fallo: acceder de manera parcial a las pretensiones de la demanda. Así la cosas, pasa a despacho para emitir sentencia de primera instancia.

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS
Secretaria ad hoc

JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES

Manizales, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Medio de Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado proceso:	17001-33-33-**002-2018-00304**-00.
Demandante:	Nancy Rubiela Betancur Reigoza.
Demandado:	Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-.
Sentencia nº:	189
Estado nº:	65 del 13 de octubre de 2021.

1. ASUNTO

El Despacho profiere sentencia en el proceso de la referencia de conformidad con los lineamientos del art. 187 del CPACA, en concordancia con el art. 280 del CGP.

2. ANTECEDENTES

De la lectura de la demanda y su respectiva contestación, surgen los siguientes hechos relevantes que, a modo de fijación del litigio, son necesarios para proferir sentencia:

El Decreto 383 de 2013 creó y reconoció una bonificación para los servidores de la Rama Judicial a partir el 1 de enero de 2013, de forma mensual, mientras el servidor público permanezca vinculado al servicio. Este mismo conjunto normativo fijó la forma en la que aumentará la prestación.

El Decreto 383 de 2013 estableció que la bonificación judicial constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud, excluyendo el beneficio laboral para la liquidación de las demás prestaciones percibidas por el servidor judicial.

La entidad demandada solo tuvo en cuenta la bonificación judicial para calcular los aportes a la seguridad social en salud y pensión.
Nancy Rubiela Betancur Reigoza se vinculó a la Rama Judicial el **03 de marzo de 2010** en el cargo de Escribiente Municipal y continuó siendo empleada judicial en los cargos de Secretaria Municipal y Oficial Mayor hasta, por lo menos, el **08 de septiembre de 2021** (26CertificadoLaboral.pdf).

El **20 de junio de 2016** radicó solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y laborales percibidas desde el 01 de enero de 2013, contabilizando como factor salarial la bonificación judicial (págs. 09 a 13 del archivo 02Anexos.pdf).

La entidad demandada negó la petición a través de la Resolución **DESAJMZR16-1223 del 12 de julio de 2016**; contra la misma se interpuso recurso de apelación (págs. 07 a 08 del archivo, 02Anexos.pdf).

Mediante Resolución **DESAJMZR16-1412 del 01 de septiembre de 2016**, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial concedió el recurso de apelación, el cual fue no había sido resuelto al momento de presentación de la demanda (págs. 02 a 06 del archivo 02Anexos.pdf).

En síntesis, la parte actora reclama el derecho a que la bonificación judicial le sea incluida como factor salarial para calcular la prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, cesantías, intereses de las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que percibió como servidora de la Rama Judicial. Ello debido a que, si bien el Decreto 383 de 2013 estableció que la misma únicamente constituye factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud, no debe desconocerse que ésta se genera como contraprestación directa del servicio y es percibida mensualmente, constituyéndose así en parte integral del salario.

Por su parte, el apoderado de la entidad demandada considera que, de acuerdo con lo estipulado por la Constitución y la Ley 4 de 1992, corresponde al Congreso de la República fijar el Régimen Salarial y Prestacional de los empleados públicos. Motivo por el cual se debe atender a los lineamientos normativos que regulen cada régimen, pues hace parte de una potestad reglamentaria y regulatoria que se deriva de la Carta Fundamental.

En su opinión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ratifica la prohibición del artículo 3 del Decreto 383 de 2013, en cuanto a que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen prestacional estatuido por las normas de dicho Decreto, cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.

Por demás, también indicó que, al negar la petición, su actuación estaba amparada por la Constitución y la Ley, pues en caso de acceder a la reclamación estaría

desconociendo el ordenamiento legal vigente, lo cual acarrearía consecuencias penales, fiscales y administrativas al asumir funciones que no le corresponden.

2.1.2. Pretensiones de la demanda

La parte demandante, presentó las siguientes pretensiones que se transcriben así:

> "1. Inaplicar el artículo 1º de los decretos 0383 del 2013; 022 del 2014; 1270 de 2015; 247 de 2016; 1014 de 2017 y subsiguientes; por medio del cual se creó la Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y se ha venido fijando de manera anual el monto de dicha prestación.
>
> 2. Declarar la nulidad de la Resolución Nro. DESAJMAR 16-1223 del 12 de julio del 2016, por medio de la cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Manizales, negó el reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial.
>
> 3. Declarar la nulidad del acto ficto o presunto originado como consecuencia del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Nro. DESAJMAR 16-1223 del 12 de julio del 2016, el día 12 de agosto de 2016.
>
> Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, a título de restablecimiento del derecho, se acceda a las siguientes peticiones:
>
> 4. Se reconozca a la señora NANCY RUBIELA BETANCUT REIGOZA, (…) la Bonificación Judicial percibida desde el 1º de enero de 2013 como factor salarial para todos los emolumentos prestacionales percibidos por el servidor público (la prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, y demás) conforme los cargos que ésta haya desarrollado en la Rama Judicial.
>
> 5. Se reintegre y pague la diferencia entre el valor a reliquidar y lo pagado a título de salario, prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, y demás emolumentos prestacionales, desde que se reconoció la Bonificación Judicial y hasta que permanezca vinculado a la Rama Judicial. Por lo tanto, deberá reliquidar teniendo en cuenta como base la totalidad de la asignación básica mensual y todos los factores salariales, incluyendo, además, la Bonificación Judicial.
>
> 6. Seguir cancelando a NANCY RUBIELA BETANCUT REIGOZA el 100% de la asignación básica mensual y los demás factores salariales, incluyendo, la Bonificación Judicial percibida desde el 1º de enero de 2013.
>
> 7. Que se indexen las sumas resultantes del reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial, conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se paguen intereses legales.
>
> 8. Las sumas del saldo insoluto dejadas de cancelar, tanto por salario como por prestaciones sociales deben ser actualizadas conforme al IPC, desde cuando debió surtirse el pago efectivo de la obligación y hasta el pago de la misma.

9. Pagar los intereses moratorios por las sumas dejas (sic) de cancelar hasta cuando se haga efectivo el pago, de conformidad con lo preceptuado por el inciso 3 del artículo 192 del CPACA.

10. Condenar a la entidad demandada, en costas y agencias en derecho."

(…)

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante

En resumen, el apoderado de la parte actora reiteró lo manifestado en la demanda, recalcando que la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial independientemente del nombre que le haya dado el Gobierno Nacional.

Asimismo, se recalcó que la expresión "constituirá únicamente factor salarial de la base de cotización al Sistema de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud", contemplada en el artículo 1º del mencionado Decreto, es contrario a lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, por cuanto desconoce la aplicación de los principios de favorabilidad y progresividad del trabajador, así como los principios irrenunciables y derechos adquiridos.

También recordó que la bonificación judicial cumple con los requisitos para ser tenida como factor salarial pues: es una contraprestación directa del servicio del trabajador, es una prestación constante en el tiempo al ser percibida mes a mes y seguirá siendo pagada hasta tanto dure la relación laboral.

Para sustentar lo anterior, abordó la definición de salario con fundamento en la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado, de tal manera que, con fundamento en ello, afirmó que en el proceso se demostró de forma suficiente que el pago habitual de la bonificación judicial, constituye un factor de salario y debe ser reconocido como tal, por lo que, de igual forma es procedente la reliquidación de aquellas acreencias laborales que se ven afectadas positivamente por la situación.

Por otro lado, sostuvo que las facultades reglamentarias del gobierno nacional tienen una relación indisoluble con las normas que le dan origen a dicha potestad, pues además de ser un limitante, es una forma legítima de salvaguardar la independencia de la estructura de las ramas del poder público en el modo como fueron instituidos por el constituyente de 1991.

Así las cosas, luego de exponer las razones por las cuales estima que debe decretarse la nulidad de los actos administrativos demandados, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda.

3.2. Parte demandada

El apoderado de la parte demandada recordó, en síntesis, los preceptos constitucionales en virtud de los cuales se faculta al Gobierno Nacional para regular los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos. Se indicó que, con fundamento en los mismos y por expreso mandato del Decreto 383 del 2013, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de conformar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
Además, el profesional invocó la existencia de varias sentencias proferidas por los órganos de cierre en materia constitucional y de lo contencioso administrativo indicando que en los mismos se hace alusión a la potestad que tiene el legislador (por expreso mandato constitucional) de disponer cuales conceptos salariales pueden ser liquidados sin consideración al salario total del servidor público. Ello, sin que implique omisión o incorrecto desarrollo de los deberes y normas que estipula la facultad reguladora en materia salarial.

En ese mismo sentido, citó la sentencia C-447 de 1997, la que a su vez replica lo indicado en sentencia C-279 de 1996, en la cual se hizo análisis de la Ley 4 de 1992; sobre el particular se dijo: "*este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquiden sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial y sin que pierdan por ello tal carácter*".

Finalmente, indicó que la misma Corte Constitucional ha señalado: "*el legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución*".

Además, luego de citar jurisprudencia constitucional respecto a los derechos adquiridos, indicó que la Rama Judicial no ha vulnerado ningún derecho de esa naturaleza, por cuanto la bonificación judicial apenas fue creada por la Rama Ejecutiva con la emisión del Decreto 383, por lo que antes de su expedición no existía en el patrimonio de la demandante derecho alguno frente a dicha prestación, máxime cuando dicho emolumento fue creado previa negociación de la Rama Judicial, la Rama Ejecutiva y Asonal Judicial. Se predica entonces, que no existe vulneración de derechos adquiridos y que no hay lugar a cancelar ninguna diferencia prestacional a título de bonificación salarial en favor de la parte actora.

Ahora bien, en torno a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, indicó que la misma está reservada a los jueces, por tanto, en virtud del principio de legalidad y comoquiera que el Decreto 383 del 2013 está vigente, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus seccionales están en la obligación de aplicar dicha

normativa al tenor literal de su redacción; recordando que el ejercicio de sus funciones debe estar orientado por el debido cumplimiento de las normas vigentes, so pena de sufrir las consecuencias penales, fiscales y disciplinarias de una decisión que contraríe el régimen jurídico vigente.

Terminando sus alegaciones, la Rama Judicial trajo a colación varias providencias que versan sobre la legalidad y constitucionalidad de los emolumentos sin carácter salarial, indicando que el ejecutivo no ha perdido la facultad de tomar en cuenta o no una parte de la remuneración que perciben los empleados públicos para definir las bases sobre las cuales deben efectuarse otros pagos e insistió que dicho actuar no contraría el bloque de constitucionalidad.

En conclusión, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda y se declaren prósperas las excepciones: *"De la violación de normas presupuestales de reconocerse las pretensiones de la parte demandante", "Integración de litisconsorcio necesario", "Ausencia de causa petendi","Prescripción"* e *"Innominada".*

IV. MEDIOS PROBATORIOS RELEVANTES

- Reclamación administrativa (págs. 09 a 11, del archivo 02Anexos.pdf).
- Resolución DESAJMZR16-1223 del 12 de julio de 2016 (págs. 07 a 08, 02 Anexos.pdf).
- Recurso de apelación formulado en contra de la resolución anterior (págs. 04 a 06, 02Anexos.pdf).
- Resolución DESAJMZR16-1412 del 01 de septiembre de 2016 (págs. 02 a 03, 02Anexos.pdf).
- Constancia 0779 emitida el 08 de septiembre de 2021, por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial (26CertificadoLaboral.pdf).

V. CONSIDERACIONES

5.1. Presupuestos procesales

El Juzgado es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA, Acuerdo PCSJA21-11764, del 11 de marzo de 2021). Asimismo, se observa que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas, la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente, se recaudaron los medios probatorios necesarios y se garantizó la contradicción y defensa respecto a los mismos, y, finalmente, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión; es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Al finalizar cada etapa procesal se efectuó el control de legalidad, sin que se encontraran errores que requirieran la adopción de medidas de saneamiento. No se advirtió la necesidad de aplicar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

5.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

En el presente caso la parte actora estima que el Decreto 383 de 2013 creó una bonificación judicial que debe tenerse en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que devengó, devenga o devengará la servidora judicial. Adicionalmente pretende que, esa misma bonificación, sea considerada factor salarial para el cálculo de la **prima de servicios, la prima de productividad y la bonificación por servicios prestados**.

Es decir, la parte reclama el incremento de la totalidad de las prestaciones que reciben los servidores judiciales, teniendo en cuenta la bonificación judicial. Es en este contexto en el que se desarrolla la presente providencia.

Para sustentar lo anterior, se invocó, entre otros argumentos, la excepción de inconstitucionalidad y se recurrió a antecedentes jurisprudenciales para apuntalar la estrategia de litigio.

Esto conduce al Despacho a pronunciarse sobre la totalidad de las prestaciones, aun cuando se haya efectuado una solicitud general y no se especificaran cada uno de los beneficios cuya reliquidación se pretende. En aras de la congruencia entre las pretensiones de la demanda, la contestación de la demanda y la sentencia, y en el marco de la autonomía e independencia judicial, para el Juzgado es obligatorio pronunciarse de la manera como lo hará. Actuar de forma opuesta podría conducir a la denegación injustificada al acceso a la administración de justicia e impediría abrir los espacios de discusión en materia laboral.

Esta postura se inscribe dentro de una visión garantista del derecho y de la perspectiva de la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia. Se trata de honrar principios y derechos constitucionales de las y los servidores de la Rama Judicial. Además de puntualizar las posibles prestaciones reconocidas o negadas.

En el anterior contexto, el Despacho fija como problemas jurídicos que deben resolverse en esta instancia, los siguientes:

> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora?

¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios?

En caso afirmativo:

¿Se configuró la prescripción trienal de las prestaciones?

El itinerario que recorrerá la presente providencia estará guiado por el orden de cada problema jurídico, el análisis normativo y jurisprudencial, así como la conclusión del Despacho. Dentro del acápite que corresponda, se abordarán los siguientes subtemas: la facultad del ejecutivo para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, el concepto de salario, la excepción de inconstitucionalidad y con fundamento en ello, la resolución del caso particular. Con estos argumentos, de contera, se resolverán las excepciones de mérito.

5.3. Tesis del Despacho

De conformidad con el análisis constitucional, legal y jurisprudencial realizado por el Despacho, existe mérito para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda. Con sujeción a los argumentos que a continuación se desarrollarán, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013 ostenta la naturaleza de una verdadera prestación constitutiva de salario, motivo por el cual se puede interpretar como un factor que debe ser tenido en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que perciban los servidores judiciales.

En cuanto a la pretensión ligada a la reliquidación de la bonificación por servicios prestados, las primas de servicios y productividad, se negarán, en resumen, por las siguientes razones:

1. El Gobierno Nacional cuenta con mayor discrecionalidad en la regulación normativa sobre aquellas prestaciones, dádivas o privilegios laborales ocasionales, es decir, que no son propiamente habituales, como la bonificación por servicios prestados, primas de servicios y productividad.

2. Estas prestaciones no son de aquellas cuya finalidad es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo.

3. Aceptar en este punto la tesis de la parte actora, implicaría considerar que la bonificación judicial y la asignación salarial mensual son una misma cosa, lo cual desfiguraría la existencia de distintas prestaciones que cumplen distintos propósitos, así como la existencia de una amplia clasificación de prestaciones diseñada por el legislador para la retribución de los servidores públicos.

4. Adicionalmente, acceder a la pretensión generaría un efecto prestacional consistente en el incremento de las prestaciones sociales por distintas vías, lo cual, en criterio del Juzgado, no estaría acorde con los lineamientos fiscales que se le debe impartir al patrimonio público en virtud de la Constitución Política (art. 334 entre otros), sobre todo a aquellos que tienen que ver con la racionalidad y razonabilidad del gasto público.

La tesis que se pretende desatar se fundamenta en la naturaleza de un ordenamiento jurídico cuya norma fundamental es la Constitución de 1991, norma que supone su primacía sobre las restantes del ordenamiento y de la que se deriva una fuerza normativa tal que subordina las demás reglas expedidas en virtud de su autorización.

No se puede pasar por alto que de la Constitución Colombiana se deriva la validez formal y material de las normas del ordenamiento jurídico. Esta fuerza directiva implica la subordinación legislativa y administrativa a las disposiciones fundamentales de la Carta y al Bloque de Constitucionalidad.

Adicionalmente, para sustentar esta providencia se tuvieron en cuenta los lineamientos argumentativos que, en esencia, han expuesto el Tribunal Administrativo de Caldas y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así como Jueces Administrativos del país, acogiéndose así el precedente vertical[1] y horizontal[2]. Eso sí, debe resaltarse que en estas providencias se hace alusión a las prestaciones sociales de manera genérica, sin que se realice un estudio individual de las prestaciones laborales asignadas a un servidor judicial, distintas a las sociales.

5.3.1. Bonificación judicial como factor salarial

Para desarrollar este acápite es indispensable abordar, en primer término, los orígenes normativos de la bonificación judicial; luego se estudiará lo propio respecto al concepto de salario y como corolario, se determinará si en efecto, puede predicarse que la bonificación judicial es un factor salarial que debe ser tenido en cuenta en la liquidación de las prestaciones sociales de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial.

5.3.1.1. Desarrollo normativo

---

[1] Sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, del 24 de marzo de 2021, emitida dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82.

[2] Sentencia emitida por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, del 12 de diciembre de 2018, dentro del proceso radicado No. 15001333301320160005500; Sentencia del 21 de junio de 2019, expedida por el Juzgado Primero Administrativo de Cali, dentro del proceso radicado No. 76001333300120180007400. Asimismo, sentencias del Juzgado Segundo Administrativo de Manizales, entre las cuales vale la pena citar la emitida el 19 de junio de 2019, dentro del proceso radicado No. 17001333300220170022300.

En virtud de lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de 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". (Negritas y subrayas fuera de texto).

Respecto a los destinatarios de la norma, se previó:

> **"ARTÍCULO 1o.** El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:
> (…)
> b) Los empleados del Congreso Nacional, **la Rama Judicial**, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; (…)" (Negrita del despacho).

En relación a los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios enumerados en el artículo antes transcrito, se dispuso:

> "ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:
>
> a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. **En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales**". (Negritas y subrayas fuera de texto).

De igual forma, la ley 4 de 1992 previó:

> "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." (Subrayas y negrillas fuera de texto)

El precitado parágrafo, suscitó el conflicto laboral respecto del cual fue suscrita acta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se finalizó el litigio laboral en los siguientes términos[3]:

"(…) Siendo las nueve y Cuarenta y uno (9:41) de la noche del día Martes Seis (6) de Noviembre de Dos Mil Doce (2012), reunidos en las instalaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y, con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,

ACUERDAN:

1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.

(…) 3.- A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS ($120.000.000.000).

El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (…)" (Subrayas fuera de texto).

Nótese la claridad que arroja el sentido más elemental de las expresiones usadas en el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los servidores judiciales al decir: "*Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración…", y, (…) El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación (…).*

La precisión resaltada tiene que ver con la intención del Gobierno de hacer ajustes y efectuar una nivelación en la REMUNERACIÓN de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, el acuerdo se

[3] http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/251/ACTA-DE-ACUERDO-SUSCRITA-ENTRE-EL-GOBIERNO-NACIONAL-DE-LA-REPUBLICA-DE-COLOMBIA-Y-LOS-REPRESENTANTES-DE-LOS-FUNCIONARIOS-Y-EMPLEADOS-DE-LA-RAMA-JUDICIAL-Y-FISCALIA-GENERAL-DE-LA-NACION.aspx

suscribió con el ánimo de impactar favorablemente la remuneración del empleado, entendida como una retribución mensual.

Así pues, el Presidente de la República, en desarrollo de las normas generales, mediante Decreto 383 de 2013, estableció para los servidores públicos de la Rama Judicial, el derecho a percibir una bonificación judicial en los siguientes términos:

> "**ARTÍCULO 1.** 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.**
>
> La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:
> (…)"

Como se puede apreciar, se hace hincapié en que el emolumento creado se reconocerá 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.

Por otro lado, el Decreto en comento, prescribe:

> **"ARTÍCULO 3.** Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos."

De tal manera que, el texto normativo dispone que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en él, en concordancia con lo establecido en el artículo 10[4] de la Ley 4ª de 1992.

Por su parte, mediante Decreto 1269 de 2015, el Gobierno Nacional hizo ajustes a la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, y en relación a la condición o no de factor salarial, señaló:

> "ARTÍCULO 1. Ajústase la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 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

[4] ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

que lo modifiquen o sustituyan, que 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.** La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2015, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada a año al valor que se fija en las siguientes tablas (...)" (Negrita por fuera del texto original).

De tal suerte, el texto normativo que efectuó ajustes a la bonificación judicial, reiteró lo en él previsto y hace especial énfasis en que dicho rubro únicamente constituirá factor salarial a efectos de determinar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, se ratifica que se trata de una prestación que se percibe mensualmente dentro de un régimen prestacional y salarial de ciertos servidores públicos.

5.3.2. El concepto de salario

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 53, facultó al Congreso de la República para expedir el estatuto del trabajo teniendo en cuenta para su creación los siguientes principios mínimos fundamentales:

"Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

(…)

Los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, serían parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores". (Negritas por fuera del texto original)

Conforme a lo anterior, los acuerdos, contratos y leyes, no pueden causar perjuicios o agravios a los derechos de los trabajadores en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho. Ello implica que los acuerdos que se hayan suscrito, no se pueden desconocer en las disposiciones normativas que para tal fin se expidan.

En esa misma línea, el Bloque de Constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de Constitucionalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se vulnera el texto mismo de la Carta Política. Como instrumento internacional aplicable al tema en comento, se encuentra (entre otros) el Convenio sobre la Protección del Salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª

reunión OIT, que tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, el cual dispuso:

> "(…) 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". (Negrita fuera de texto).

Tratándose de las normas internas que se ocupan del concepto de salario, se encuentra la Ley 50 de 1990. Sobre los elementos del salario y los que no lo son, dispuso:

> "**Artículo 14.** El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. 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 15.** El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. **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, excedente 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." (Destacado fuera del texto).

Nuevamente es necesario resaltar el significado de lo que constituye salario, en especial cuando se establece que constituye por tal aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio y no aquellas que recibe ocasionalmente y por mera liberalidad del empleador. En este sentido, salta a la vista que la bonificación judicial se paga de manera mensual como contraprestación directa por los servicios prestados, no de manera ocasional y por la liberalidad del empleador.

La Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, mediante la cual resolvió la demanda en contra de algunos apartes de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990, en relación a la noción de salario expuso[5]:

> "(…) **Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones**, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales (…)". (Subrayas y negrillas fuera de texto)

También, en sentencia C-710 de 1996 definió lo que es factor salarial así:

> "(…) **La definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente**. El artículo se limita a establecer que no constituyen salario las sumas que ocasionalmente, y por mera liberalidad recibe el trabajador, y a señalar algunos ejemplos de esos conceptos. Definición que no desconoce norma alguna de la Constitución, ni impide que se pueda reclamar ante el juez competente, el reconocimiento salarial de una suma o prestación excluida como tal, cuando, por sus características, ella tiene por objeto retribuir el servicio prestado. En caso de que los regímenes salariales desconozcan la norma, y, por ende, se cree una desigualdad, lo lógico es demandar esos regímenes y, no el artículo que se acaba de analizar, pues él se limita enunciativamente a determinar que sumas no son salario. **Sin que ello implique que, en casos concretos, el juez, una vez analizadas las circunstancias que rodean el caso puesto a su consideración, concluya que determinadas sumas de dinero que recibe el trabajador, a pesar de estar excluidas como factor salarial lo son, en razón al carácter retributivo de la labor prestada. Nada obsta para que el legislador, en relación con determinadas prestaciones, establezca que ellas, a pesar de no ser salario, se consideren como tal, para asignarle determinados efectos** (…)". (Negritas del despacho)

---

[5] C-521, 1995.

A su turno, el Consejo de Estado, en sentencia con radicación: 76001233100020110186 7-01 (21519) del 17 de marzo de 2016 se pronunció respecto al concepto de salario así:

> "(…)
> **Así pues, constituye salario, en general, toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador y no hacen parte de este, (i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones; (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajador, como el auxilio de transporte; (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extralegal, si las partes acuerdan que no constituyen salario. A su vez, los factores que no constituyen salario, y, dentro de estos, los beneficios o bonificaciones extralegales que expresamente se acuerden como no salariales, sean ocasionales o habituales, no hacen parte de la base del cálculo de los aportes parafiscales al ICBF**. Ello, porque la base de los aportes es la nómina mensual de salarios, es decir, "la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario", como prevé el artículo 17 de la Ley 21 de 1982. **Cabe insistir en que las bonificaciones ocasionales otorgadas por mera liberalidad del empleador no constituyen factor salarial por mandato legal (art 128 C.S.T.), sin que se requiera de acuerdo entre las partes y que, con fundamento en la misma norma y en el artículo 17 de la Ley 344 de 1996, tampoco son salario las bonificaciones o beneficios, -sean ocasionales o habituales-, siempre que sean extralegales y que las partes expresamente acuerden que no hacen parte del salario** (…)"[6]. (Negrillas fuera de texto)

De igual forma, en otro pronunciamiento del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, desarrolló ese mismo concepto, en los siguientes términos:

> "(…) Esta corporación[7] ha hecho la distinción de los conceptos devengar y salario, en tanto no son idénticos, y por ello no se pueden confundir. Devengar, es adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título; mientras que el Salario es la retribución por el servicio prestado y en este sentido, es uno de los posibles objetos del verbo devengar; de donde no todo lo devengado es salario, así como el salario no puede considerarse devengado para todos los efectos, en la medida en que pueden devengarse –causarse- rentas o ingresos a títulos diferentes.
>
> **Así las cosas, cuando la ley se refiere expresamente al salario como unidad de medida, todo pago que tenga un propósito retributivo, constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene naturaleza salarial y debe incluirse en la base de liquidación del derecho pretendido**.
>
> En ese orden de ideas, cuando la ley estipula que lo devengado por un funcionario es

---

[6] Sentencia de 6 de agosto de 2014, exp. 20030, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.
[7] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011). Radicación número: 50001-23-31-000-2006-00945-01(1854-09).

la unidad de medida de un derecho, la misma ley será la que defina qué ingresos percibidos deben ser imputados en la liquidación del mismo. **Igualmente, cuando se refiera al salario debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica** (…)".

Sobre el tema, la Corte Suprema de Justicia en la sentencia 8269 de junio 25 de 1996 se pronunció:

"(…) la índole de un derecho no se desnaturaliza por su origen unilateral o bilateral, por esta razón **si un pago en realidad retribuye de manera directa aunque no inmediata el trabajo, su naturaleza no puede ser otra distinta a la de un salario, puesto que constituye salario toda remuneración del servicio prestado subordinadamente cualquiera sea la forma que adopte o la periodicidad del pago**. **Por ello la denominación es algo meramente accidental**; y de todos modos, como acertadamente lo recuerda la réplica, en su sentida natural y obvio la expresión "gratificación" no es sinónimo de "gratuidad", puesto que uno de sus significados es el de "**remuneración fija que se concede por el desempeño de un servicio o cargo**" y en cambio, "gratuito" es aquello que se da "de balde o de gracia" (…)".

Tratándose de las bonificaciones habituales, la Sala Laboral de la Corte ha reiterado que tienen el carácter de elemento integrante de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al liquidarse las prestaciones sociales. Sobre el particular, la sentencia del 16 de mayo de 2018, SL1798, Radicación No. 63988, indicó lo siguiente:

"En este punto, **juzga prudente la Sala recordar que por regla general todos los pagos recibidos por el trabajador por su actividad subordinada son salario, a menos que:** (i) se trate de prestaciones sociales; (ii) de sumas recibidas por el trabajador en dinero o en especie, no para su beneficio personal o enriquecer su patrimonio sino para desempeñar a cabalidad sus funciones; (iii) se trate de sumas ocasionales y entregadas por mera liberalidad del empleador; (iv) los pagos laborales que por disposición legal no son salario o que no poseen un propósito remunerativo, tales como el subsidio familiar, las indemnizaciones, los viáticos accidentales y permanentes, estos últimos en la parte destinada al transporte y representación; y (v) «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» (art. 128 CST).

En la medida que la última premisa descrita es una excepción a la generalidad salarial de los pagos realizados en el marco de una relación de trabajo, es indispensable que el acuerdo de las partes encaminado a especificar qué beneficios o auxilios extralegales no tendrán incidencia salarial, sea expreso, claro, preciso y detallado de los rubros cobijados en él, pues no es posible el establecimiento de cláusulas globales o genéricas, como tampoco vía interpretación o lectura extensiva, incorporar pagos que no fueron objeto de pacto. **Por ello, la duda de si determinado emolumento está o no incluido**

en este tipo de acuerdos, debe resolverse en favor de la regla general, esto es, que para todos los efectos es retributivo." (Negrita fuera de texto)[8]

En este contexto, de conformidad con el ordenamiento jurídico Colombiano y la interpretación que de él han hecho las Altas Cortes, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, 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 o comisiones.

De esta manera se observa que la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia coinciden en que, si existe una relación laboral, la suma recibida será una contraprestación que el empleador debe al trabajador, no sólo por la prestación de su servicio sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero; que no corresponde a una gratuidad o mera liberalidad del mismo y que, además, **sea habitual**, y que constituya un ingreso personal del segundo.

Corolario de ello, se advierte la imposibilidad de que el salario pierda su condición de tal, en virtud a disposición unilateral del empleador o por convenio individual o colectivo entre patronos y trabajadores o por el nombre con el que se identifique a la remuneración, pues si existen los elementos constitutivos de salario, ésta lo será sin importar el formalismo con el que se denomine la disposición remuneratoria según el principio de primacía de la realidad sobre las formas.
En este hilo argumentativo, se considera que la prestación creada por el decreto objeto del presente proceso, tiene todas las características para catalogarse como una prestación que puede incluirse dentro del concepto de salario, razón por la cual, se pueden estimar contrarias a derecho, aquellas disposiciones que contravengan esa naturaleza y, de paso, desconozcan los principios fundamentales de la Constitución Política de 1991.

5.4. Conclusión

En acatamiento a la ley y a la jurisprudencia aludidas de manera precedente, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, al ser un reconocimiento mensual, implica habitualidad. Además, se trata de una concesión monetaria que no es otorgada por mera liberalidad de la Rama Judicial, sino que, por su real conformación, consiste en una remuneración directa del servicio prestado por los servidores judiciales, lo que la convierte en un elemento constitutivo de salario.

Recuérdese que la bonificación en comento fue instituida con la finalidad de nivelar

[8] Esta misma posición fue ratificada en sentencias del 10 de julio de 2006, Radicado No. 27325 y del 24 de febrero de 2010, Radicación No. 33790.

la remuneración de los servidores de la Rama Judicial y, por tal motivo, el Ejecutivo cimentó dicho texto normativo en los preceptos de la Ley 4ª de 1992. Así pues, el objetivo del mencionado reconocimiento siempre ha sido la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados a la entidad demandada, sin que sea posible desconocer tal intención, porque fue el mismo Gobierno Nacional quien lo estableció desde el momento en que se suscribió el acta de acuerdo antes referenciada.

También habrá de decirse que, bajo las disposiciones constitucionales ya revisadas, la previsión efectuada en el artículo 3 del Decreto 383 de 2013, que remite a lo reglado por el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992[9], no es aplicable. Esto es así, porque si bien no pueden existir regímenes diferentes a los estipulados por el legislador y el Ejecutivo, la ley marco en ningún momento autoriza al Gobierno Nacional para que desconozca las garantías laborales mínimas de los servidores públicos de la Rama Judicial y blinde situaciones nugatorias de derechos supralegales.

De tal modo que el artículo 3 del Decreto 383 de 2013 no es oponible a las autoridades judiciales, en la medida que, al establecer su alcance interpretativo, se vislumbra que el mismo no se adapta a los cánones fundamentales de la Constitución Política de 1991. Las prescripciones reglamentarias del decreto analizado, deben ser examinadas a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido explicado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera[10]:

> "(…) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (…)".

Siguiendo este razonamiento, se constata que el decreto objeto de análisis, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores de la Rama Judicial solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial sino que vulnera el artículo 53 del texto Constitucional.

Por demás, el sentido mismo del acuerdo al que llegaron los servidores de la Rama Judicial con el gobierno nacional, no es otro que el de pactar una nivelación salarial

---

[9] "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos"

[10] Sala De Casación Laboral. Carlos Ernesto Molina Monsalve, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

y no una dádiva transitoria a modo de compensación u obsequio por los servicios prestados.

Sin embargo, para el Despacho es necesario fijar una posición en torno a cuáles prestaciones deben reliquidarse y cuáles no. Lo anterior con sujeción a las pretensiones que formulara la parte demandante -De manera general o específica-, el principio de la congruencia[11] y el principio de la autonomía e independencia judicial.

Lo anterior, partiendo de la base que los servidores judiciales perciben una serie de beneficios que se podrían dividir genéricamente en prestaciones sociales (Vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, entre otras) y laborales (bonificación por servicios prestados, prima de servicios, bonificación por actividad judicial, entre otros). Además, algunos de estos beneficios son, a su vez, factores salariales para la liquidación de otras prestaciones, por ejemplo, la bonificación por servicios prestados es factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

5.5. El Juez Administrativo está autorizado para inaplicar normas jurídicas

Determinado lo anterior, esto es, la contravención del apartado del artículo 1º del Decreto 383 de 2013 a las normas constitucionales y legales que se han citado, en tanto restringen el efecto laboral de la bonificación judicial, ha de establecerse si procede la inaplicación del mismo.

En estos términos, resulta necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, según el cual: "*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*".

Lo precedente, por cuanto existen razones para estimar que la interpretación según la cual, la bonificación judicial no puede constituirse en un factor salarial para el cálculo de las prestaciones sociales del trabajador, se apartan de los elementos constitucionales y convencionales que por virtud de la Carta Superior deben ser respetados. No se trata de un mero capricho o liberalidad del juzgador, sino de una interpretación que se acompasa con los principios fundantes del Estado Social de Derecho y la carga axiológica de la carta fundamental.

Volviendo a la excepción de inconstitucionalidad, debe expresarse que esta figura

---

[11] Sentencia T-079 de 2018. Consideración nº 71:

71. A propósito de lo anterior, vale la pena traer a colación el principio de congruencia de las providencias, según el cual, la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y las pretensiones esgrimidos en la correspondiente demanda.

jurídica es entendida como la inaplicación de un canon que se pretende aplicar en un caso concreto, ante la inconstitucionalidad que dicho precepto supone en ese contexto particular, y por ello sus efectos se circunscriben únicamente al preciso asunto en que se alega.

El profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez señaló sobre este asunto lo siguiente[12]:

> "(…) La segunda parte del inciso 1º del artículo 4º de la Constitución, establece la llamada excepción de inconstitucionalidad. La Corte la definió como "una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta común acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos sin que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales"[13].
>
> Se configura cuando en la solución de un caso concreto concurran dos posibilidades divergentes, una que ofrece la ley y otra que ofrece la Constitución, en cuyo caso el funcionario debe inaplicar la ley y aplicar directamente la constitución. Obsérvese que la norma no es declarado inexequible, sino que simplemente no se aplica por resultar inconstitucional en el caso concreto. (…)"

La jurisprudencia ha autorizado al Juez para que, incluso oficiosamente, inaplique actos administrativos que resulten lesivos del ordenamiento superior[14]:

> "(…) 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…". **Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto 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 Constitución. 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 concreto. 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. Por este hecho una norma que haya sido

---

[12] Quinche Ramírez, Manuel F. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. Sexta Edición. 2018. Bogotá D.C.
[13] Sentencia T-389 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto, consideración jurídica 25.
[14] Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

> exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (…)". (Negritas y subrayas del despacho).

De acuerdo a lo anterior y dado que el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 no menciona el carácter de factor salarial de la bonificación judicial, es conveniente inaplicar la expresión que se ve subrayada y que dice:

> "**ARTÍCULO 1o**. 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. (…)"

Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos Reglamentarios que modificaron el Decreto 383 de 2013. Ellos son: Decretos 022 de 2014, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y los que sucesivamente, año tras año, se expidan en el mismo sentido que los anteriores.

5.6. Segundo Problema Jurídico

Como la respuesta al primer problema jurídico es afirmativa, debe pasar a analizarse el segundo problema jurídico planteado:

> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios?

5.6.1. Deber de reajustar la bonificación por servicios prestados

En desarrollo de las normas generales de la Ley 4 de 1992, el Presidente de la República creó, mediante el Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, en los siguientes términos:

> **"ARTÍCULO 1º. Créase la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial** (Tribunales, Juzgados, **Fiscalía**

General de la Nación, Direcciones Ejecutivas de la Administración Judicial, Consejos Seccionales de la Judicatura y empleados de las altas Corporaciones) y la Justicia Penal Militar, en los mismos términos establecidos en los artículos 45 y siguientes del Decreto-ley 1042 de 1978 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen, la cual será exigible a partir del 1o de enero de 1997.

La Bonificación por Servicios Prestados constituirá factor salarial para efectos de determinar la prima de servicio, prima de navidad, vacaciones y prima de vacaciones, auxilio de cesantía y pensiones." (Negritas del despacho).

Dicha bonificación fue creada en favor de quienes a partir del 1 de enero de 1997 contaran con un año o más al servicio de la Rama Judicial. Para quienes aún no habían completado dicho lapso, el derecho se constituyó una vez cumplido el año de servicio respectivo. Finalmente, a partir de la reglamentación del Decreto 199 de 2014, se consagró la liquidación proporcional de este rubro a quienes al momento de retirarse del servicio no hayan cumplido un año.

Por este concepto, se reconoce entre un 35% y un 50% según la norma aplicable para cada vigencia fiscal que fija la respectiva escala salarial respecto a los empleados de la Rama Judicial. Así pues, sobre los factores a tener en cuenta para la liquidación de esta prestación económica, el Decreto 229 de 2016 dispuso:

"**ARTÍCULO 10.** ***Bonificación por servicios prestados.*** La bonificación por servicios prestados a que tienen derecho los empleados públicos que trabajan en las entidades a que se refiere el presente decreto será equivalente al cincuenta por ciento (50%) **del valor conjunto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación,** que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que no devengue una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a un millón quinientos cuatro mil cuarenta y siete pesos ($1.504.047) moneda corriente.

Para los demás empleados, la bonificación por servicios prestados será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor conjunto de los tres factores de salario señalados en el inciso anterior.

PARÁGRAFO. Para la liquidación de la bonificación por servicios prestados se tendrá en cuenta la asignación básica, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada. El empleado que al momento del retiro no haya cumplido el año continuo de servicios, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la bonificación por servicios prestados." (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Como se observa, la bonificación por servicios prestados es un elemento salarial de carácter no prestacional creado antes de la consagración de la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013. Para su liquidación se dispuso tener en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación

y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Los factores referidos a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables a la demandante en razón del momento de su vinculación. Sobre el particular, se debe precisar que en la actualidad concurren dos regímenes prestacionales y salariales dentro de la Rama Judicial, esto es, el ordinario o de los no acogidos (Decreto 51 de 1993) y el especial o acogido (Decreto 57 de 1993). Éste último, es el aplicable a las personas vinculadas a partir del 1 de enero de 1993 y no contempló el pago de tales estipendios.

En ese orden de ideas, respecto de la parte actora sólo han de tenerse en cuenta para la liquidación de este rubro lo correspondiente a la ***asignación básica y los gastos de representación,*** en caso de que llegare a ocupar algún cargo con dicha asignación.

Como puede verse, el Gobierno Nacional creó y reguló esta bonificación de manera específica, señalando expresamente las condiciones que deben tenerse en cuenta para su reconocimiento y liquidación. Entre ellas es sobresaliente que se trata de una prestación de carácter anual, sometido a la condición que el servidor del Estado cumpla un año de servicio dentro de la entidad. Quiere decir lo anterior que el Gobierno de la época le dio una connotación de ocasional a ese estipendio, además de someterla a una condición. En virtud de sus potestades reglamentarias y en ejercicio del poder normativo que se le atribuye, también especificó cuáles eran los factores que se tendrían en cuenta para su liquidación.

De manera que, ajustados a las características especiales de este rubro laboral, el Gobierno Nacional ostenta una mayor potestad para la regulación de prestaciones ocasionales. Motivo por el cual, el Despacho considera que no resulta obligatorio incluir la bonificación judicial para su cálculo o liquidación cuando se trata de una prestación no habitual sometida a una condición.

Por otro lado, desde su creación, vía Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados ostenta la calidad de factor salarial (por expresa disposición normativa) para determinar el *quantum* de la prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías y pensiones, esto es, un factor que tiene incidencia en el cálculo de las prestaciones sociales de la demandante. Razón por la cual, acceder a la prosperidad de la pretensión de reliquidar la bonificación por servicios prestados teniendo en cuenta la bonificación judicial como parte integral de la asignación básica mensual, implicaría el acrecimiento de las prestaciones sociales devengadas por el trabajador por distintas fuentes.

Independientemente del nombre que se le otorgue –factor salarial, factor prestacional o base para liquidar- lo cierto es que el Despacho no está de acuerdo

con que se tenga en cuenta la bonificación judicial, como parte de la asignación mensual para reliquidar la bonificación por servicios prestados, pues de ser así, las prestaciones sociales no solo se incrementarían directamente por la vía de la bonificación judicial, sino que se incrementarían por la vía de la bonificación por servicios prestados -ya aumentada de accederse a la pretensión-.

Finalmente, estima el despacho que no está llamado a prosperar el argumento según el cual considerar la bonificación judicial como factor salarial es de suyo aceptar que hace parte de la asignación básica mensual. Como se observa dentro del plenario, el "sueldo básico" identificado con el código 1050 en la respectiva certificación emitida por el Área de Talento Humano y la "Bonificación judicial" código 1173, son dos conceptos separados que si bien se perciben mes a mes por los y las empleados judiciales, no es dable equipararlas a una unidad indisoluble, y, en vista de ello, es que su liquidación se efectúa de manera independiente y su impacto sobre las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales deben ser diferenciados, como en efecto lo ha realizado este Juzgado. Ello, también, en desarrollo de lo previsto en el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, que trae como máxima la racionalización del gasto público.

5.6.2. Deber de reajustar la prima de productividad

En desarrollo de las normas generales de la Ley 4 de 1992, el Presidente de la República creó, mediante el Decreto 2460 de 2006, la prima anual para mejorar la productividad para los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, en los siguientes términos:

> **"Artículo 1°. Créase para los empleados de la Rama Judicial** y de la Fiscalía General de la Nación una prima anual para mejorar la productividad, **equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la *remuneración mensual*, pagadera en el mes de diciembre de cada año, la cual constituirá factor salarial para liquidar las prestaciones sociales.**
>
> Igualmente, y en las mismas condiciones tendrán derecho a esta prima los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (…)" (Negritas fuera del texto).

De igual manera, mediante el Decreto 3899 de 2008, por el cual se modifica el Decreto 2460 del 21 de julio de 2006, afirma:

> **"ARTÍCULO 1°. La prima de productividad** de que trata el decreto 2460 de 2006, **que constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales**, se reconocerá y pagará así: (…)
>
> 3. A partir de la vigencia de 2010, esta prima será igual a 30 días de la remuneración mensual, de los cuales 15 días se pagarán en el mes de junio y quince 15 días en el mes de diciembre. (…)

PARÁGRAFO. No tendrán derecho a esta prima los magistrados de las Altas Cortes, los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia, los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación a quienes se les reconoce y paga la Bonificación de Gestión Judicial y la Bonificación de Actividad Judicial de que tratan los Decretos 4040 de 2004, 3131 de 2005 y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, y quienes estén percibiendo la Bonificación por Compensación, o la bonificación de dirección prevista en el Decreto 3150 de 2005.

ARTÍCULO 2°. Tendrán derecho al pago proporcional de esta prima quienes hayan prestado sus servicios, de manera continua o discontinua**,** por un lapso no inferior a tres (3) meses durante el respectivo semestre". (Negrita fuera de texto)

Como se aprecia, la prima de productividad también posee por virtud de la ley, la calidad de factor salarial para liquidar las prestaciones sociales. Además es uno de los criterios para determinar el índice base de cotización (IBC) para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, esto es, es un factor que tiene incidencia en las prestaciones sociales de la demandante[15].

Por tanto, en igual sentido que la bonificación por servicios prestados, se estima que no es viable acceder a la prosperidad de la pretensión de reliquidar la prima de productividad teniendo en cuenta la bonificación judicial como parte integral de la asignación mensual, por tratarse de una prestación *ocasional,* por ende, en la que el Gobierno Nacional posee mayor autonomía en su regulación. Motivo por el cual no hay razones de peso para variar el sentido mismo de las normas que la regulan.

Como si lo anterior fuera poco, si se accede a la prosperidad de esta pretensión, no solo se incrementarían las prestaciones sociales vía bonificación judicial como factor salarial, sino que se volverían a incrementar por la vía de la prima de productividad (ya incrementada por la bonificación judicial bajo el caso hipotético de la prosperidad de la pretensión). Razón por la cual se debe negar.

5.6.3 Deber de reajustar la prima de servicios

En torno a esta prestación, el Decreto 1042 de 1978 dispuso:

"ARTÍCULO 58. La prima de servicio. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a **una prima de servicio anual** equivalente a quince días de remuneración, que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año.

Esta prima no se regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

---

[15] Tal como se indica en Concepto No. 53271 del 21 de febrero 2019, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

ARTÍCULO 59. De la base para liquidar la prima de servicio. La prima a que se refiere el artículo anterior se liquidará sobre los factores de salario que se determinan a continuación:

a) El **sueldo básico** fijado por la ley para el respectivo cargo.

b) Los incrementos salariales por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.

c) Los gastos de representación.

d) Los auxilios de alimentación y transporte.

e) **La bonificación por servicios prestados.**

Para liquidar la prima de servicio, se tendrá en cuenta la cuantía de los factores señalados en los ordinales precedentes a 30 de junio de cada año." (Negrillas fuera de texto).

En un mismo sentido, los Decretos 330 de 2018, 1011 de 2019 y 304 de 2020, han regulado lo propio acerca de la base de liquidación de dicho emolumento y respecto al pago proporcional de dicho derecho laboral. El mencionado decreto 304 de 2020 dispuso:

"**ARTÍCULO 6. De la base para liquidar la prima de servicio.** Además de los factores de salario señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, **para la liquidación de la prima de servicios, se tendrá en cuenta la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.**

ARTÍCULO 7. Pago proporcional de la prima de servicios. Cuando a treinta (30) de junio de cada año el empleado no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la prima de servicios, de que trata el artículo 58 del Decreto 1042 de 1978. También se tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de esta prima cuando el empleado se retire del servicio, en este evento la liquidación se efectuará, teniendo en cuenta la cuantía de los factores señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, causados a la fecha de retiro."

En este orden de ideas, para calcular este emolumento se tendrá en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, los auxilios de alimentación y transporte, la bonificación por servicios prestados, la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Lo referido a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables a la demandante en razón del momento de su vinculación, tal como se explicó en el aparte respectivo a la bonificación por servicios prestados.

Así pues, la prima de servicios tiene un periodo de generación anual, lo que la convierte en estipendio de carácter eventual el cual no ha sido previsto para atender a las contingencias propias del ejercicio de las funciones y que obedece a la liberalidad de regulación salarial que ostenta el Gobierno Nacional. Como expresión de lo anterior, se resalta que otros factores salariales (como la bonificación por servicios prestados) ya son tenidos en cuenta para su liquidación, lo que confirma el nivel de autonomía gubernamental para regular el reconocimiento y pago de este emolumento sin carácter de prestación social.

Nótese que acceder a la pretensión de la parte actora implica que la prima de servicios no solo se incrementaría por conducto de la bonificación judicial (en caso de acceder a la pretensión), sino por la vía de la bonificación por servicios prestados (ya aumentada en caso de acceder a la pretensión de la parte). Además de fundir en un solo concepto la categoría de *"sueldo básico"* con la *"bonificación judicial"*. Circunstancias con las que el Despacho no está de acuerdo en virtud de los argumentos ampliamente esbozados.

5.6.4 Conclusiones comunes a la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios

La negativa planteada respecto de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios se complementa con los argumentos que a continuación se exponen:

En primer lugar, se debe aclarar que una cosa es que se reconozca la bonificación judicial como factor salarial, esto es, como uno de los elementos de salario que son tenidos como medida para la liquidación de prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores de la Rama Judicial y otra muy distinta, predicar de ésta la condición de unidad indisoluble respecto al concepto de asignación básica mensual o sueldo básico.

Aceptar tal planteamiento, sería desdibujar las diferentes clasificaciones existentes de factores salariales para asumir que todos ellos constituyen un solo concepto, lo cual riñe con las especiales naturalezas y objeto de cada rubro y lo que, entre otras cosas, generaría consecuencias frente al régimen salarial y prestacional y de carácter tributario[16].

Complementariamente, la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios no son prestaciones sociales, esto es, su finalidad no es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo y por tanto, para su liquidación no es menester tener en cuenta la totalidad de factores salariales (entre ellos el acá reconocido vía excepción de inconstitucionalidad) pues para este tipo de rubros, el

[16] Ver artículo 206 del Estatuto Tributario.

ejecutivo puede ejercer una mayor liberalidad de regulación en la medida que se trata de dádivas y privilegios laborales ocasionales. Lo anterior con el riesgo de sonar reiterativo.

También, como ya se ha expuesto, si se autoriza la prosperidad de esta pretensión, no solo se incrementarían las prestaciones sociales vía bonificación judicial, sino que se volverían a incrementar por la vía de la bonificación por servicios prestados y la prima de productividad.

Para el Despacho, esta situación no se acompasa con una apropiación razonable y racional de la inversión de los recursos públicos, ni con la intención del Constituyente y el Legislador Colombiano. Razón por la cual se negará indistintamente si se liquida sobre una doceava o sobre un porcentaje distinto, pues en todo caso termina teniendo un incremento que no se puede pasar por alto.

5.7. Consideraciones finales

Desarrollados los problemas jurídicos planteados se puede concluir que, en efecto, la bonificación de que trata el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 constituye factor salarial y debe ser tenido en cuenta para reliquidar, desde el 01 de enero de 2013, los emolumentos de carácter social que percibe la parte demandante.

En este hilo argumentativo, se estima procedente la inaplicación vía excepción de inconstitucionalidad del aparte "únicamente" previsto en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y de aquellos expedidos cada año y que actualizan los montos de esa prestación.

Decisiones éstas, que cobran asidero en los argumentos expuestos y que van (en esencia) acordes con los precedentes judiciales existentes sobre el particular, especialmente, los referidos a sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Caldas, el 24 de marzo de 2021 dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82. También se tuvo en cuenta el reciente pronunciamiento de la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Boyacá del 29 de junio de 2021 en proceso con radicación 15001333301520170015901.

Estos pronunciamientos reconocieron la bonificación judicial como factor salarial e inaplicaron, por inconstitucional, el referido aparte del artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y ordenaron lo propio respecto del restablecimiento del derecho en cuanto a la reliquidación de las **prestaciones sociales**.

Se resalta que este fallo recoge en buena medida el sentido en el que se han emitido otras sentencias sobre el mismo tema, en las que se ha accedido a las pretensiones.

5.8. El caso concreto

De los medios probatorios que reposan en el expediente se puede tener por probado lo siguiente:

Nancy Rubiela Betancur Reigoza prestó sus servicios para la Rama Judicial desde el **03 de marzo 2010,** hasta por lo menos, el **08 de septiembre de 2021** (26CertificadoLaboral.pdf). Quiere decir lo anterior que para la fecha de entrada en vigencia del Decreto 383 de 2013 se encontraba laborando al servicio de la Rama Judicial.

En la constancia laboral que reposa en el expediente (*ibídem*) se evidencia que dentro los emolumentos percibidos por la parte actora durante su vinculación laboral desde el año 2013, se le reconoció la bonificación judicial, la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios y la prima de productividad.

La parte demandante radicó, el **20 de junio de 2016,** solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales percibidas desde el 01 de enero de 2013 y en adelante, contabilizando como factor salarial la bonificación judicial.

A través de la Resolución **DESAJMZR16-1223 del 12 de julio de 2016**, la entidad demandada negó la petición; contra la misma se interpuso recurso de apelación.

Finalmente, mediante Resolución **DESAJMZR16-1412 del 01 de septiembre de 2016**, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial concedió recurso de apelación, el cual no fue resuelto al momento de presentación de la demanda.

De tal suerte, se corrobora que la demandante como servidora de la Rama Judicial ha devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, a pesar que es percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, y por tanto solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social (salud y pensiones), y no para cómputo de las prestaciones que ha devengado desde el **01 de enero de 2013**.

Ante ello se concluye que la bonificación judicial reviste carácter salarial y tiene incidencia en las prestaciones sociales que percibió la demandante a partir de su reconocimiento y de forma sucesiva a futuro. Es decir, por los años 2013, 2014, 2015 y las anualidades subsiguientes mientras siga desempeñándose al servicio de la Rama Judicial dentro de un cargo beneficiario de dicha prestación. Generando la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

5.10. Restablecimiento del derecho

Conforme a las consideraciones ampliamente tratadas, así como en función de las pruebas obrantes en el expediente, se considera que le asiste razón a la parte demandante en solicitar el reajuste de las prestaciones sociales de que es titular, en virtud al carácter salarial de la bonificación judicial. En ese orden, resulta evidente que se ha desvirtuado la presunción de legalidad del acto administrativo demandado en este proceso. Motivo por el cual se declarará su nulidad.

También, se inaplicará por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020 y 986 de 2021.

Así las cosas, la autoridad demandada efectuará la liquidación de LAS PRESTACIONES SOCIALES DEVENGADAS POR LA PARTE ACTORA (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[17] e intereses a las cesantías[18] etc), TENIENDO COMO PARTE INTEGRANTE DEL SALARIO LA BONIFICACIÓN JUDICIAL y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar. Lo anterior, atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y por los períodos efectivamente laborados.

Igualmente, la BONIFICACIÓN JUDICIAL deberá considerarse factor salarial para la liquidación de estos mismos emolumentos que perciba la parte actora en el futuro, mientras se desempeñe como servidora de la Rama Judicial, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devenguen tal asignación. La entidad empleadora hará uso de su sistema de información laboral con el fin de determinar los cargos, montos y lapsos de vinculación.

Si sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a las entidades de previsión, ellos deberán deducirse.

5.11. Prescripción

El artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social en concordancia con el decreto 3135 de 1968, indica:

> "**ARTÍCULO 151. -Prescripción**. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual."

En el presente caso se configura la prescripción trienal, comoquiera que entre la fecha en la cual se hizo exigible su pago (06 de marzo de 2013, fecha de expedición

---

[17] Ver decreto 1045 de 1978.
[18] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

del Decreto 383 de 2013), y la fecha de presentación de la reclamación administrativa, **20 de junio de 2016,** transcurrieron más de tres años conforme a lo establecido en la norma transcrita.

Por lo tanto, se ordenará el reconocimiento a partir del **20 de junio de 2013**. Las prestaciones anteriores a esa fechas se consideran prescritas.

5.12. La Indexación de las sumas reconocidas

Las sumas serán canceladas en los términos fijados por el art. 192 del CPACA, las que serán debidamente INDEXADAS conforme al art. 187 del CPACA, es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, la entidad demandada tendrá en cuenta la fórmula siguiente:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

Donde el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de pagar a la demandante por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial existente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **20 de junio de 2013**, fecha a partir de la cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

La accionada emitirá una resolución en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

5.13. Sobre las excepciones

Teniendo en cuenta la solución a cada uno de los problemas jurídicos, se evidencia la prosperidad de las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con la bonificación judicial como factor salarial para calcular las prestaciones sociales. Es decir, no se accede a lo tocante a la pretensión de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad, ni la prima de servicios. Motivo por el cual se declarará, parcialmente configurada la excepción *"Ausencia de causa petendi"*.

Ahora bien, respecto de la excepción denominada: "*De la violación de normas presupuestales de reconocerse las pretensiones de la parte demandante"*, fundada en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y lo señalado en el artículo 2.8.3.2.1. del Decreto 1068 de 2015, en los cuales se indica que los actos administrativos que afecten

apropiaciones presupuestales deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de la apropiación suficiente para atender los gastos, no está llamada a prosperar.

Si bien argumenta la Rama Judicial que:

> "De las disposiciones y jurisprudencia transcrita se concluye que, sin contar con la respectiva disponibilidad presupuestal que de cuenta de la existencia de los recursos necesarios para asumir el gasto y cumplir con las obligaciones que le impongan la ley o las sentencias judiciales, la administración judicial está impedida para generar o disponer de reconocimientos y pagos de nivelaciones salariales o prestacionales. Si así lo hiciera estaría desacatando el ordenamiento legal vigente, con las consecuencias disciplinaria, fiscales y penales de una decisión en ese sentido." (Subrayas del texto).

El ordenamiento jurídico Colombiano ha previsto en ley, especialmente en el artículo 194 del CPACA, la obligación para todas las entidades públicas contra las cuales se adelanten procesos judiciales, realizar una valoración de las contingencias judiciales, con el fin de precaver el deterioro fiscal que genera la mora en el pago de estas obligaciones por parte de las entidades públicas, por cuanto con estos recursos se podrán atender oportunamente las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.

En un mismo sentido, con la expedición del Decreto 1342 del 19 de agosto de 2016, por medio del cual se modificó el Decreto 1068 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público) se reglamentó lo relativo al trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableciendo para tal efecto el siguiente procedimiento:

1) Inicio del procedimiento de pago oficioso**:** El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada, mediante oficio que reúna los requisitos allí señalados. Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.

2) Resolución de pago: vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá

señalar expresamente en su parte resolutiva que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del CPACA.

En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, éste se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.

En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia.

Cuando la entidad pública no haya podido hacer las provisiones requeridas en el Fondo de Contingencias, caso en el que se aplica el régimen de transición previsto en el parágrafo transitorio del artículo 194 por el periodo comprendido entre la fecha de vigencia del nuevo código y la fecha de la reglamentación del Fondo que se haga por el Gobierno Nacional, según el cual la entidad pública tiene un plazo máximo de doce meses contados desde la ejecutoria de la providencia respectiva y previa la correspondiente solicitud de pago, para cancelar dicha obligación con cargo directo a su presupuesto.

Asimismo, mediante Decreto 1266 del 17 de septiembre de 2020, se adicionó el Decreto 1068 de 2015 y reguló lo propio respecto a los pasivos por contingencias judiciales surgidos por procesos judiciales cuyo auto admisorio de la demanda se haya notificado a partir del 1 de enero de 2019, el cual respecto a la obligación de crear apropiaciones para el pago de sentencias judiciales, indicó:

> **"ARTÍCULO 2.4.4.6. Apropiaciones Presupuestales de los Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.** Las Entidades Estatales de que trata el artículo 2.4.4.2 de este Título, deberán apropiar en su presupuesto anual, en el rubro de Servicio de la Deuda, las partidas necesarias para dar cumplimiento al Plan de Aportes aprobado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público." (Negrillas del texto).

Se denota pues, que no existe la imposibilidad material y presupuestal alegada por la parte demandada al acceder a las pretensiones de la demanda, pues como se acreditó, existe dentro del ordenamiento jurídico Colombiano una regulación clara y precisa sobre el deber y obligación de las entidades públicas de efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para asumir el pago oportuno de las eventuales condenas que surjan en su contra. Por tanto, las acciones u omisiones tendientes a la ejecución de planes, programas y acciones presupuestales para el cumplimiento de eventuales órdenes judiciales, es del resorte y competencia de cada

entidad pública y no puede constituirse en una justificación para la desprotección de derechos y garantías laborales de los empleados adscritos a la entidad. Por lo brevemente expuesto, dicho medio exceptivo carece de vocación de prosperidad.

En un segundo momento, se había formulado la excepción de integración de litisconsorcio necesario, la cual fue despachada por auto, por lo cual esta célula judicial se remite y acoge a lo allí expuesto.

5.14. Sobre la condena en costas

Con fundamento en el artículo 188 del CPACA -en concordancia con el art. 365 del CGP-, se condena en costas a la parte demandada en favor de la parte demandante, cuya liquidación y ejecución se hará conforme al artículo 366 del CGP. Lo anterior por cuanto se evidenció -en criterio del Juzgado- el pago de gastos ordinarios y la participación procesal de la parte actora a lo largo del proceso. También atendiendo a pronunciamientos del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa[19] y a la reiterada postura que este y otros Despachos ha sostenido sobre idéntico tema e idénticas pretensiones.

El Consejo de Estado en providencia del 21 de enero de 2021[20], con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, sostuvo sobre la condena en costas y el criterio valorativo de la mala fe, reiteradamente expuesto por el apoderado de la entidad demandada, lo siguiente:

> "(…) Esta subsección en providencia de 7 de abril de 2016[21], sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo, para la imposición de condena en costas, bajo los siguientes fundamentos:
>
> a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –*CCA*- a uno «*objetivo valorativo*» –*CPACA*-.
>
> b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
>
> **c)** Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el **pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso**. **Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.**
>
> d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de

---

[19] Consejo De Estado. Sección Segunda. Subsección B. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. 22 de febrero de 2018. Expediente Nº: 25000234200020120056102 (0372-2017).
[20] Veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04941-01(3806-16). Actor: ANA LILIA AMADO SILVA. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.
[21] Al respecto ver sentencia de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP[22], previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa **que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes.** En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público[23]. (…)"

Lo anterior para atender las repetidas solicitudes de la defensa de la entidad demandada en cuanto a no condenar en costas por no haberse demostrado la mala fe en su actuación.

En este orden de ideas, El Despacho se acoge a esta postura jurisprudencial del Alto Tribunal y se fijan Agencias en derecho por el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda[24] reducidas en un 50% (debido a la prosperidad parcial de las mismas), por valor de: **$ 318.496.**

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE, la excepción: "*Ausencia de causa petendi*", en lo relacionado con las pretensiones de la bonificación por servicios prestados, prima de productividad y prima de servicios.

También se declara probada la "*prescripción*".

En cuanto a la pretensión del reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial para calcular las prestaciones sociales, se declaran NO

---

[22] «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: […]».

[23] Regula la norma lo siguiente: "[…] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil […].»

[24] Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 10554 de 2016, Artículo Quinto, Numeral 1. "En primera instancia, literal a) Numeral ii)**:** De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido."

PROBADOS los medios de defensa denominados: *"De la violación de normas presupuestales de reconocerse las pretensiones de la parte demandante"* y *"Ausencia de causa petendi"*.

SEGUNDO: INAPLICAR por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y demás normas que recojan esa misma expresión, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar las prestaciones sociales que devenguen los servidores de la Rama Judicial.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la **Resolución DESAJMZR16-1223 del 12 de julio del 2016** expedida por la entidad demandada y del acto ficto derivado del silencio administrativo negativo.

CUARTO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con el reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales de la parte actora, teniendo como factor salarial la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013.

QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-**, reconocer, en favor de **NANCY RUBIELA BETANCUR REIGOZA,** la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013, como factor salarial, DESDE EL **20 DE JUNIO DE 2013** hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral con la RAMA JUDICIAL.

Para lo cual se reliquidarán las prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[25] e intereses a las cesantías[26] etc.) percibidas por la parte actora y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración.

Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA, debidamente indexadas, conforme al artículo 187 del CPACA, es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la fórmula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer esos ajustes.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

---

[25]Ver decreto 1045 de 1978.

[26] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

SEXTO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

SÉPTIMO: SE CONDENA EN COSTAS a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso. Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere. **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI. Se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del CGP.

NOVENO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA y demás normas complementarias o afines.

VPRC

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Juan Pablo Rodriguez Cruz
Juez
Juzgado Administrativo
Transitorio
Manizales - Caldas

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: ***099927749010617409 6a9c12616b3bf768631d1ba41ba954f53ffa4ecdab7e07***
Documento generado en 12/10/2021 05:35:57 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

Constancia Secretarial: A Despacho del señor Juez el presente medio de control, informando que en audiencia del 23 de septiembre de 2021, se efectuó la práctica de pruebas, se corrió alegatos de conclusión y se anunció el sentido del fallo: acceder de manera parcial a las pretensiones de la demanda. Así la cosas, pasa a despacho para emitir sentencia de primera instancia.

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS
Secretaria ad hoc

JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES

Manizales, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Medio de Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado proceso:	17001-33-33-**001-2018-00381**-00.
Demandante:	Irma Martínez García.
Demandado:	Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-.
Sentencia nº:	190
Estado nº:	65 del 13 de octubre de 2021.

1. ASUNTO

El Despacho profiere sentencia en el proceso de la referencia de conformidad con los lineamientos del art. 187 del CPACA, en concordancia con el art. 280 del CGP.

2. ANTECEDENTES

De la lectura de la demanda y su respectiva contestación, surgen los siguientes hechos relevantes que, a modo de fijación del litigio, son necesarios para proferir sentencia:

El Decreto 383 de 2013 creó y reconoció una bonificación para los servidores de la Rama Judicial a partir el 1 de enero de 2013, de forma mensual, mientras el servidor público permanezca vinculado al servicio. Este mismo conjunto normativo fijó la forma en la que aumentaría la prestación.

El Decreto 383 de 2013 estableció que la bonificación judicial constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud, excluyendo el beneficio laboral para efectos de la liquidación de las demás prestaciones percibidas por el servidor judicial.

La entidad demandada solo tuvo en cuenta la bonificación judicial para calcular los aportes a la seguridad social en salud y pensión.

Irma Martínez García se vinculó a la Rama Judicial el **01 de junio de 2004** ocupando el cargo de Citadora III hasta, por lo menos, el **08 de septiembre de 2021** (17CertificadoLaboral.pdf).

El **22 de febrero de 2018** radicó solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y laborales percibidas desde el 01 de enero de 2013, contabilizando, como factor salarial, la bonificación judicial (págs. 21 a 25 del archivo 02CuadernoUno.pdf).

La entidad demandada negó la petición a través de la Resolución **DESAJMAR18-383 del 20 de marzo de 2018**; contra la misma se interpuso recurso de apelación (págs. 26 a 32 del archivo, 02CuadernoUno.pdf).

Mediante Resolución **DESAJMAR18-612 del 18 de abril de 2018**, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial concedió el recurso de apelación, el cual fue no había sido resuelto al momento de presentación de la demanda (págs. 33 a 34 del archivo 02CuadernoUno.pdf).

En síntesis, la parte actora reclama el derecho a que la bonificación judicial le sea incluida como factor salarial para calcular la prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, cesantías, intereses de las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que percibió como servidora de la Rama Judicial. Ello debido a que, si bien el Decreto 383 de 2013 estableció que la misma únicamente constituye factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud, no debe desconocerse que ésta se genera como contraprestación directa del servicio y es percibida mensualmente, constituyéndose así en parte integral del salario.

Por su parte, el apoderado de la entidad demandada considera que, de acuerdo con lo estipulado por la Constitución y la Ley 4 de 1992, corresponde al Congreso de la República fijar el Régimen Salarial y Prestacional de los empleados públicos. Motivo por el cual se debe atender a los lineamientos normativos que regulen cada régimen, pues hace parte de una potestad reglamentaria y regulatoria que se deriva de la Carta Fundamental.

En su opinión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ratifica la prohibición del artículo 3 del Decreto 383 de 2013, en cuanto a que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen prestacional estatuido por las normas de dicho Decreto, cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.

Por demás, también indicó que, al negar la petición, su actuación estaba amparada por la Constitución y la Ley, pues en caso de acceder a la reclamación estaría desconociendo el ordenamiento legal vigente, lo cual acarrearía consecuencias penales, fiscales y administrativas al asumir funciones que no le corresponden.

2.1.2. Pretensiones de la demanda

La parte demandante, presentó las siguientes pretensiones que se transcriben así:

"1.- Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

i) Resolución Nro. DESAJMAR18-383, suscrita el día 20 de marzo de 2018, notificado el día 02 de abril de 2018;

ii) Acto administrativo ficto o presunto negativo del recurso de apelación, el cual fue interpuesto y sustentado el 03 de abril de 2018, contra la Resolución Nro. DESAJMAR18-383, suscrita el día 20 de marzo de 2018, la cual fue concedida mediante la Resolución Nro. DESAJMAR18-612, suscrita el día 18 de abril de 2018;

Y como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, condene a la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL a:

1. Que se reconozca y pague a (el) (la) señor (a) IRMA MARTÍNEZ GARCÍA la "bonificación judicial" señalada en el Decreto 383 del 6 de enero (sic) del 2013, como factor salarial y prestacional desde el momento de su creación, con incidencia en la prima de servicios, prima productividad, vacaciones, prima vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicio prestado y demás emolumentos prestacionales que por constitución y ley corresponden a los servidores públicos de la Rama Judicial, por tal motivo, deberá incluirse en nómina y re liquidarse teniendo en cuenta como base de liquidación la "bonificación judicial" a pagar mensualmente y la bonificación por servicio prestado, por ende, se deberá tener como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción desde el momento de su origen.

2. Que una vez acceda al reconocimiento de la "bonificación judicial" señalada en el Decreto 383 del 6 de enero (sic) del 2013 como factor salarial y prestacional, deberá reliquidarse la bonificación por servicio prestado teniendo en cuenta que constituye el treinta y cinco por ciento (35%) del sueldo básico mensual, y teniendo en cuenta que el hecho generador del precepto jurídico citado es la nivelación salarial constituyéndose en un mismo factor salarial, es decir, un sólo valor conjunto de la asignación básica mensual.

3. Que se deberá seguir liquidando a mi mandante la "bonificación judicial" señalada en el Decreto 383 de 6 de enero de 2013 teniendo como base el 100% de

la remuneración básica mensual de cada año y como también todos demás factores salariales y prestacionales, sin deducir o descontar dicha remuneración.

4. Que se pague la indexación monetaria la mayor diferencia de los anteriores valores prestacionales y salariales dejados de percibir.

5. Que deberá incluirse en nómina y seguir pagando la "bonificación judicial" señalada en el Decreto 3823 del 6 de enero de 2013 (sic) como factor salarial y prestacional dejado de percibir por el demandante en conjunto con la asignación básica, el cual tendrá efectos directos y consustanciales en las vacaciones, prestaciones sociales (prima de vacaciones, prima de productividad, prima de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos prestacionales que recibe un servidor público de la Rama Judicial).

6. Que deberá pagar la indemnización moratoria por la no consignación total de las cesantías al fondo correspondiente seleccionado por el servidor público de la Rama Judicial.

7. Que se debe ajustar dichas sumas de conformidad con las normas adjetivas y sustantivas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 del 2011 - y demás preceptos jurídicos que tratan la materia."

(…)

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante

En resumen, el apoderado de la parte actora reiteró lo manifestado en la demanda, recalcando que la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial independientemente del nombre que le haya dado el Gobierno Nacional.

Asimismo, se recalcó que la expresión "constituirá únicamente factor salarial de la base de cotización al Sistema de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud", contemplada en el artículo 1º del mencionado Decreto, es contrario a lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, por cuanto desconoce la aplicación de los principios de favorabilidad y progresividad del trabajador, así como los principios irrenunciables y derechos adquiridos.

También recordó que la bonificación judicial cumple con los requisitos para ser tenida como factor salarial pues: es una contraprestación directa del servicio del trabajador, es una prestación constante en el tiempo al ser percibida mes a mes y seguirá siendo pagada hasta tanto dure la relación laboral.

Para sustentar lo anterior, abordó la definición de salario con fundamento en la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado, de tal manera que, con fundamento en ello, afirmó que en el proceso se demostró de forma suficiente que el pago habitual de la bonificación judicial, constituye un factor de salario y debe ser reconocido

como tal, por lo que, de igual forma es procedente la reliquidación de aquellas acreencias laborales que se ven afectadas positivamente por la situación.

Por otro lado, sostuvo que las facultades reglamentarias del gobierno nacional tienen una relación indisoluble con las normas que le dan origen a dicha potestad, pues además de ser un limitante, es una forma legítima de salvaguardar la independencia de la estructura de las ramas del poder público en el modo como fueron instituidos por el constituyente de 1991.

Así las cosas, luego de exponer las razones por las cuales estima que debe decretarse la nulidad de los actos administrativos demandados, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda.

3.2. Parte demandada

El apoderado de la parte demandada recordó, en síntesis, los preceptos constitucionales en virtud de los cuales se faculta al Gobierno Nacional para regular los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos. Se indicó que, con fundamento en los mismos y por expreso mandato del Decreto 383 del 2013, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de conformar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Además, el profesional invocó la existencia de varias sentencias proferidas por los órganos de cierre en materia constitucional y de lo contencioso administrativo indicando que en los mismos se hace alusión a la potestad que tiene el legislador (por expreso mandato constitucional) de disponer cuales conceptos salariales pueden ser liquidados sin consideración al salario total del servidor público. Ello, sin que implique omisión o incorrecto desarrollo de los deberes y normas que estipula la facultad reguladora en materia salarial.

En ese mismo sentido, citó la sentencia C-447 de 1997, la que a su vez replica lo indicado en sentencia C-279 de 1996, en la cual se hizo análisis de la Ley 4 de 1992; sobre el particular se dijo: "*este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquiden sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial y sin que pierdan por ello tal carácter*".

Finalmente, indicó que la misma Corte Constitucional ha señalado: "*el legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución*".

Además, luego de citar jurisprudencia constitucional respecto a los derechos adquiridos, indicó que la Rama Judicial no ha vulnerado ningún derecho de esa naturaleza, por cuanto la bonificación judicial apenas fue creada por la Rama Ejecutiva con la emisión del Decreto 383, por lo que antes de su expedición no existía en el patrimonio de la demandante derecho alguno frente a dicha prestación, máxime cuando dicho emolumento fue creado previa negociación de la Rama Judicial, la Rama Ejecutiva y Asonal Judicial. Se predica entonces, que no existe vulneración de derechos adquiridos y que no hay lugar a cancelar ninguna diferencia prestacional a título de bonificación salarial en favor de la parte actora.

Ahora bien, en torno a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, indicó que la misma está reservada a los jueces, por tanto, en virtud del principio de legalidad y comoquiera que el Decreto 383 del 2013 está vigente, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus seccionales están en la obligación de aplicar dicha normativa al tenor literal de su redacción; recordando que el ejercicio de sus funciones debe estar orientado por el debido cumplimiento de las normas vigentes, so pena de sufrir las consecuencias penales, fiscales y disciplinarias de una decisión que contraríe el régimen jurídico vigente.

Terminando sus alegaciones, la Rama Judicial trajo a colación varias providencias que versan sobre la legalidad y constitucionalidad de los emolumentos sin carácter salarial, indicando que el ejecutivo no ha perdido la facultad de tomar en cuenta o no una parte de la remuneración que perciben los empleados públicos para definir las bases sobre las cuales deben efectuarse otros pagos e insistió que dicho actuar no contraría el bloque de constitucionalidad.

En conclusión, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda y se declaren prósperas las excepciones: *"De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante", "Integración de litisconsorcio necesario" y "Prescripción".*

IV. MEDIOS PROBATORIOS RELEVANTES

- Reclamación administrativa (págs. 21 a 25, del archivo 02CuadernoUno pdf).
- Resolución DESAJMAR18-383 del 20 de marzo de 2018 (págs. 26 a 27, 02CuadernoUno.pdf).
- Recurso de apelación formulado en contra de la resolución anterior (págs. 28 a 32, 02CuadernoUno).
- Resolución DESAJMAR18-612 del 18 de abril de 2018 (págs. 33 a 34, 02CuadernoUno.pdf).
- Constancia 0777 emitida el 08 de septiembre de 2021, por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (17CertificadoLaboral.pdf).
- Constancia de agotamiento de conciliación prejudicial (págs. 17 a 20, 02CuadernoUno.pdf).

V. CONSIDERACIONES

5.1. Presupuestos procesales

El Juzgado es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA, Acuerdo PCSJA21-11764, del 11 de marzo de 2021). Asimismo, se observa que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas, la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente, se recaudaron los medios probatorios necesarios y se garantizó la contradicción y defensa respecto a los mismos, y, finalmente, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión; es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Al finalizar cada etapa procesal se efectuó el control de legalidad, sin que se encontraran errores que requirieran la adopción de medidas de saneamiento. No se advirtió la necesidad de aplicar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

5.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

En el presente caso la parte actora estima que el Decreto 383 de 2013 creó una bonificación judicial que debe tenerse en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que devengaron, devengan o devengarán los servidores judiciales. Adicionalmente pretende que, esa misma bonificación, sea considerada factor salarial para el cálculo de la **prima de servicios, la prima de productividad y la bonificación por servicios prestados**.

Es decir, la parte reclama el incremento de la totalidad de las prestaciones que reciben los servidores judiciales, teniendo en cuenta la bonificación judicial. Es en este contexto en el que se desarrolla la presente providencia.

Para sustentar lo anterior, se invocó, entre otros argumentos, la excepción de inconstitucionalidad y se recurrió a antecedentes jurisprudenciales para apuntalar la estrategia de litigio.

Esto conduce al Despacho a pronunciarse sobre la totalidad de las prestaciones, aun cuando se haya efectuado una solicitud general y no se especificaran cada uno de los beneficios cuya reliquidación se pretende. En aras de la congruencia entre las pretensiones de la demanda, la contestación de la demanda y la sentencia, y en el marco de la autonomía e independencia judicial, para el Juzgado es obligatorio pronunciarse de la manera como lo hará. Actuar de forma opuesta podría conducir

a la denegación injustificada al acceso a la administración de justicia e impediría abrir los espacios de discusión en materia laboral.

Esta postura se inscribe dentro de una visión garantista del derecho y de la perspectiva de la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia. Se trata de honrar principios y derechos constitucionales de las y los servidores de la Rama Judicial. Además de puntualizar las posibles prestaciones reconocidas o negadas.

En el anterior contexto, el Despacho fija como problemas jurídicos que deben resolverse en esta instancia, los siguientes:

> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora?
>
> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios?

En caso afirmativo:

> ¿Se configuró la prescripción trienal de las prestaciones?
>
> ¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción moratoria por la consignación incompleta de las cesantías al correspondiente fondo?

El itinerario que recorrerá la presente providencia estará guiado por el orden de cada problema jurídico, el análisis normativo y jurisprudencial, así como la conclusión del Despacho. Dentro del acápite que corresponda, se abordarán los siguientes subtemas: la facultad del ejecutivo para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, el concepto de salario, la excepción de inconstitucionalidad y con fundamento en ello, la resolución del caso particular. Con estos argumentos, de contera, se resolverán las excepciones de mérito.

5.3. Tesis del Despacho

De conformidad con el análisis constitucional, legal y jurisprudencial realizado por el Despacho, existe mérito para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda. Con sujeción a los argumentos que a continuación se desarrollarán, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013 ostenta la naturaleza de una verdadera prestación constitutiva de salario, motivo por el cual se puede interpretar como un factor que debe ser tenido en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que perciban los servidores judiciales.

En cuanto a la pretensión ligada a la reliquidación de la bonificación por servicios prestados, las primas de servicios y productividad, se negarán, en resumen, por las siguientes razones:

1. El Gobierno Nacional cuenta con mayor discrecionalidad en la regulación normativa sobre aquellas prestaciones, dádivas o privilegios laborales ocasionales, es decir, que no son propiamente habituales, como la bonificación por servicios prestados, primas de servicios y productividad.

2. Estas prestaciones no son de aquellas cuya finalidad es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo.

3. Aceptar en este punto la tesis de la parte actora, implicaría considerar que la bonificación judicial y la asignación salarial mensual son una misma cosa, lo cual desfiguraría la existencia de distintas prestaciones que cumplen distintos propósitos, así como la existencia de una amplia clasificación de prestaciones diseñada por el legislador para la retribución de los servidores públicos.

4. Adicionalmente, acceder a la pretensión generaría un efecto prestacional consistente en el incremento de las prestaciones sociales por distintas vías, lo cual, en criterio del Juzgado, no estaría acorde con los lineamientos fiscales que se le debe impartir al patrimonio público en virtud de la Constitución Política (art. 334 entre otros), sobre todo a aquellos que tienen que ver con la racionalidad y razonabilidad del gasto público.

La tesis que se pretende desatar se fundamenta en la naturaleza de un ordenamiento jurídico cuya norma fundamental es la Constitución de 1991, norma que supone su primacía sobre las restantes del ordenamiento y de la que se deriva una fuerza normativa tal que subordina las demás reglas expedidas en virtud de su autorización.

No se puede pasar por alto que de la Constitución Colombiana se deriva la validez formal y material de las normas del ordenamiento jurídico. Esta fuerza directiva implica la subordinación legislativa y administrativa a las disposiciones fundamentales de la Carta y al Bloque de Constitucionalidad.

Adicionalmente, para sustentar esta providencia se tuvieron en cuenta los lineamientos argumentativos que, en esencia, han expuesto el Tribunal Administrativo de Caldas y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así como Jueces Administrativos del país, acogiéndose así el precedente vertical[1] y

[1] Sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, del 24 de marzo de 2021, emitida dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82.

horizontal[2]. Eso sí, debe resaltarse que en estas providencias se hace alusión a las prestaciones sociales de manera genérica, sin que se realice un estudio individual de las prestaciones laborales asignadas a un servidor judicial, distintas a las sociales.

5.3.1. Bonificación judicial como factor salarial

Para desarrollar este acápite es indispensable abordar, en primer término, los orígenes normativos de la bonificación judicial; luego se estudiará lo propio respecto al concepto de salario y como corolario, se determinará si en efecto, puede predicarse que la bonificación judicial es un factor salarial que debe ser tenido en cuenta en la liquidación de las prestaciones sociales de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial.

5.3.1.1. Desarrollo normativo

En virtud de lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de 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". (Negritas y subrayas fuera de texto).

Respecto a los destinatarios de la norma, se previó:

> **"ARTÍCULO 1o.** El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:
> (…)
> b) Los empleados del Congreso Nacional, **la Rama Judicial**, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; (…)" (Negrita del despacho).

En relación a los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios enumerados en el artículo antes transcrito, se dispuso:

> "ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

---

[2] Sentencia emitida por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, del 12 de diciembre de 2018, dentro del proceso radicado No. 15001333301320160005500; Sentencia del 21 de junio de 2019, expedida por el Juzgado Primero Administrativo de Cali, dentro del proceso radicado No. 76001333300120180007400. Asimismo, sentencias del Juzgado Segundo Administrativo de Manizales, entre las cuales vale la pena citar la emitida el 19 de junio de 2019, dentro del proceso radicado No. 17001333300220170022300.

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. **En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales**". (Negritas y subrayas fuera de texto).

De igual forma, la ley 4 de 1992 previó:

"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." (Subrayas y negrillas fuera de texto)

El precitado parágrafo, suscitó el conflicto laboral respecto del cual fue suscrita acta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se finalizó el litigio laboral en los siguientes términos[3]:

"(…) Siendo las nueve y Cuarenta y uno (9:41) de la noche del día Martes Seis (6) de Noviembre de Dos Mil Doce (2012), reunidos en las instalaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y, con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,

ACUERDAN:

1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.

---

[3] http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/251/ACTA-DE-ACUERDO-SUSCRITA-ENTRE-EL-GOBIERNO-NACIONAL-DE-LA-REPUBLICA-DE-COLOMBIA-Y-LOS-REPRESENTANTES-DE-LOS-FUNCIONARIOS-Y-EMPLEADOS-DE-LA-RAMA-JUDICIAL-Y-FISCALIA-GENERAL-DE-LA-NACION.aspx

(…) 3.- A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS ($120.000.000.000).

El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (…)" (Subrayas fuera de texto).

Nótese la claridad que arroja el sentido más elemental de las expresiones usadas en el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los servidores judiciales al decir: "*Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración…", y, (…) El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación (…).*

La precisión resaltada tiene que ver con la intención del Gobierno de hacer ajustes y efectuar una nivelación en la REMUNERACIÓN de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, el acuerdo se suscribió con el ánimo de impactar favorablemente la remuneración del empleado, entendida como una retribución mensual.

Así pues, el Presidente de la República, en desarrollo de las normas generales, mediante Decreto 383 de 2013, estableció para los servidores públicos de la Rama Judicial, el derecho a percibir una bonificación judicial en los siguientes términos:

"**ARTÍCULO 1.** 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.**

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:
(…)"

Como se puede apreciar, se hace hincapié en que el emolumento creado se reconocerá 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.

Por otro lado, el Decreto en comento, prescribe:

> **"ARTÍCULO 3.** Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos."

De tal manera que, el texto normativo dispone que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en él, en concordancia con lo establecido en el artículo 10[4] de la Ley 4ª de 1992.

Por su parte, mediante Decreto 1269 de 2015, el Gobierno Nacional hizo ajustes a la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, y en relación a la condición o no de factor salarial, señaló:

> "ARTÍCULO 1. Ajústase la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 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, que 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.** La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2015, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada a año al valor que se fija en las siguientes tablas (...)" (Negrita por fuera del texto original).

De tal suerte, el texto normativo que efectuó ajustes a la bonificación judicial, reiteró lo en él previsto y hace especial énfasis en que dicho rubro únicamente constituirá factor salarial a efectos de determinar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, se ratifica que se trata de una prestación que se percibe mensualmente dentro de un régimen prestacional y salarial de ciertos servidores públicos.

5.3.2. El concepto de salario

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 53, facultó al Congreso de la República para expedir el estatuto del trabajo teniendo en cuenta para su creación los siguientes principios mínimos fundamentales:

> "Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la

[4] ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
(…)
Los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, serían parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores". (Negritas por fuera del texto original)

Conforme a lo anterior, los acuerdos, contratos y leyes, no pueden causar perjuicios o agravios a los derechos de los trabajadores en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho. Ello implica que los acuerdos que se hayan suscrito, no se pueden desconocer en las disposiciones normativas que para tal fin se expidan.

En esa misma línea, el Bloque de Constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de Constitucionalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se vulnera el texto mismo de la Carta Política. Como instrumento internacional aplicable al tema en comento, se encuentra (entre otros) el Convenio sobre la Protección del Salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión OIT, que tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, el cual dispuso:

"(…) 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". (Negrita fuera de texto).

Tratándose de las normas internas que se ocupan del concepto de salario, se encuentra la Ley 50 de 1990. Sobre los elementos del salario y los que no lo son, dispuso:

"**Artículo 14.** El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. 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 15. El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. **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,

> excedente 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." (Destacado fuera del texto).

Nuevamente es necesario resaltar el significado de lo que constituye salario, en especial cuando se establece que constituye por tal aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio y no aquellas que recibe ocasionalmente y por mera liberalidad del empleador. En este sentido, salta a la vista que la bonificación judicial se paga de manera mensual como contraprestación directa por los servicios prestados, no de manera ocasional y por la liberalidad del empleador.

La Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, mediante la cual resolvió la demanda en contra de algunos apartes de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990, en relación a la noción de salario expuso[5]:

> "(…) **Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones**, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales (…)". (Subrayas y negrillas fuera de texto)

También, en sentencia C-710 de 1996 definió lo que es factor salarial así:

> "(…) **La definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias**

[5] C-521, 1995.

del caso, hará la declaración correspondiente. El artículo se limita a establecer que no constituyen salario las sumas que ocasionalmente, y por mera liberalidad recibe el trabajador, y a señalar algunos ejemplos de esos conceptos. Definición que no desconoce norma alguna de la Constitución, ni impide que se pueda reclamar ante el juez competente, el reconocimiento salarial de una suma o prestación excluida como tal, cuando, por sus características, ella tiene por objeto retribuir el servicio prestado. En caso de que los regímenes salariales desconozcan la norma, y, por ende, se cree una desigualdad, lo lógico es demandar esos regímenes y, no el artículo que se acaba de analizar, pues él se limita enunciativamente a determinar que sumas no son salario. **Sin que ello implique que, en casos concretos, el juez, una vez analizadas las circunstancias que rodean el caso puesto a su consideración, concluya que determinadas sumas de dinero que recibe el trabajador, a pesar de estar excluidas como factor salarial lo son, en razón al carácter retributivo de la labor prestada. Nada obsta para que el legislador, en relación con determinadas prestaciones, establezca que ellas, a pesar de no ser salario, se consideren como tal, para asignarle determinados efectos** (…)". (Negritas del despacho)

A su turno, el Consejo de Estado, en sentencia con radicación: 76001233100020110186701 (21519) del 17 de marzo de 2016 se pronunció respecto al concepto de salario así:

"(…)
Así pues, constituye salario, en general, toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador y no hacen parte de este, (i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones; (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajador, como el auxilio de transporte; (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extralegal, si las partes acuerdan que no constituyen salario. A su vez, los factores que no constituyen salario, y, dentro de estos, los beneficios o bonificaciones extralegales que expresamente se acuerden como no salariales, sean ocasionales o habituales, no hacen parte de la base del cálculo de los aportes parafiscales al ICBF. Ello, porque la base de los aportes es la nómina mensual de salarios, es decir, "la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario", como prevé el artículo 17 de la Ley 21 de 1982. **Cabe insistir en que las bonificaciones ocasionales otorgadas por mera liberalidad del empleador no constituyen factor salarial por mandato legal (art 128 C.S.T.), sin que se requiera de acuerdo entre las partes y que, con fundamento en la misma norma y en el artículo 17 de la Ley 344 de 1996, tampoco son salario las bonificaciones o beneficios, -sean ocasionales o habituales-, siempre que sean extralegales y que las partes expresamente acuerden que no hacen parte del salario** (…)"[6]. (Negrillas fuera de texto)

De igual forma, en otro pronunciamiento del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, desarrolló ese mismo concepto, en los siguientes términos:

[6] Sentencia de 6 de agosto de 2014, exp. 20030, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

"(…) Esta corporación[7] ha hecho la distinción de los conceptos devengar y salario, en tanto no son idénticos, y por ello no se pueden confundir. Devengar, es adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título; mientras que el Salario es la retribución por el servicio prestado y en este sentido, es uno de los posibles objetos del verbo devengar; de donde no todo lo devengado es salario, así como el salario no puede considerarse devengado para todos los efectos, en la medida en que pueden devengarse –causarse- rentas o ingresos a títulos diferentes.

Así las cosas, cuando la ley se refiere expresamente al salario como unidad de medida, todo pago que tenga un propósito retributivo, constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene naturaleza salarial y debe incluirse en la base de liquidación del derecho pretendido.
En ese orden de ideas, cuando la ley estipula que lo devengado por un funcionario es la unidad de medida de un derecho, la misma ley será la que defina qué ingresos percibidos deben ser imputados en la liquidación del mismo. **Igualmente, cuando se refiera al salario debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica** (…)".

Sobre el tema, la Corte Suprema de Justicia en la sentencia 8269 de junio 25 de 1996 se pronunció:

"(…) la índole de un derecho no se desnaturaliza por su origen unilateral o bilateral, por esta razón **si un pago en realidad retribuye de manera directa aunque no inmediata el trabajo, su naturaleza no puede ser otra distinta a la de un salario, puesto que constituye salario toda remuneración del servicio prestado subordinadamente cualquiera sea la forma que adopte o la periodicidad del pago**. **Por ello la denominación es algo meramente accidental**; y de todos modos, como acertadamente lo recuerda la réplica, en su sentida natural y obvio la expresión "gratificación" no es sinónimo de "gratuidad", puesto que uno de sus significados es el de "**remuneración fija que se concede por el desempeño de un servicio o cargo**" y en cambio, "gratuito" es aquello que se da "de balde o de gracia" (…)".

Tratándose de las bonificaciones habituales, la Sala Laboral de la Corte ha reiterado que tienen el carácter de elemento integrante de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al liquidarse las prestaciones sociales. Sobre el particular, la sentencia del 16 de mayo de 2018, SL1798, Radicación No. 63988, indicó lo siguiente:

"En este punto, **juzga prudente la Sala recordar que por regla general todos los pagos recibidos por el trabajador por su actividad subordinada son salario, a menos que:** (i) se trate de prestaciones sociales; (ii) de sumas recibidas por el trabajador en dinero o en especie, no para su beneficio personal o enriquecer su patrimonio sino para desempeñar a cabalidad sus funciones; (iii) se trate de sumas ocasionales y entregadas por mera liberalidad del empleador; (iv) los pagos laborales que por

[7] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011). Radicación número: 50001-23-31-000-2006-00945-01(1854-09).

disposición legal no son salario o que no poseen un propósito remunerativo, tales como el subsidio familiar, las indemnizaciones, los viáticos accidentales y permanentes, estos últimos en la parte destinada al transporte y representación; y (v) «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» (art. 128 CST).

En la medida que la última premisa descrita es una excepción a la generalidad salarial de los pagos realizados en el marco de una relación de trabajo, es indispensable que el acuerdo de las partes encaminado a especificar qué beneficios o auxilios extralegales no tendrán incidencia salarial, sea expreso, claro, preciso y detallado de los rubros cobijados en él, pues no es posible el establecimiento de cláusulas globales o genéricas, como tampoco vía interpretación o lectura extensiva, incorporar pagos que no fueron objeto de pacto. **Por ello, la duda de si determinado emolumento está o no incluido en este tipo de acuerdos, debe resolverse en favor de la regla general, esto es, que para todos los efectos es retributivo."** (Negrita fuera de texto)[8]

En este contexto, de conformidad con el ordenamiento jurídico Colombiano y la interpretación que de él han hecho las Altas Cortes, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, 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 o comisiones.

De esta manera se observa que la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia coinciden en que, si existe una relación laboral, la suma recibida será una contraprestación que el empleador debe al trabajador, no sólo por la prestación de su servicio sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero; que no corresponde a una gratuidad o mera liberalidad del mismo y que, además, **sea habitual**, y que constituya un ingreso personal del segundo.

Corolario de ello, se advierte la imposibilidad de que el salario pierda su condición de tal, en virtud a disposición unilateral del empleador o por convenio individual o colectivo entre patronos y trabajadores o por el nombre con el que se identifique a la remuneración, pues si existen los elementos constitutivos de salario, ésta lo será sin importar el formalismo con el que se denomine la disposición remuneratoria según el principio de primacía de la realidad sobre las formas.

En este hilo argumentativo, se considera que la prestación creada por el decreto objeto del presente proceso, tiene todas las características para catalogarse como una

[8] Esta misma posición fue ratificada en sentencias del 10 de julio de 2006, Radicado No. 27325 y del 24 de febrero de 2010, Radicación No. 33790.

prestación que puede incluirse dentro del concepto de salario, razón por la cual, se pueden estimar contrarias a derecho, aquellas disposiciones que contravengan esa naturaleza y, de paso, desconozcan los principios fundamentales de la Constitución Política de 1991.

5.4. Conclusión

En acatamiento a la ley y a la jurisprudencia aludidas de manera precedente, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, al ser un reconocimiento mensual, implica habitualidad. Además, se trata de una concesión monetaria que no es otorgada por mera liberalidad de la Rama Judicial, sino que, por su real conformación, consiste en una remuneración directa del servicio prestado por los servidores judiciales, lo que la convierte en un elemento constitutivo de salario.

Recuérdese que la bonificación en comento fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial y, por tal motivo, el Ejecutivo cimentó dicho texto normativo en los preceptos de la Ley 4ª de 1992. Así pues, el objetivo del mencionado reconocimiento siempre ha sido la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados a la entidad demandada, sin que sea posible desconocer tal intención, porque fue el mismo Gobierno Nacional quien lo estableció desde el momento en que se suscribió el acta de acuerdo antes referenciada.

También habrá de decirse que, bajo las disposiciones constitucionales ya revisadas, la previsión efectuada en el artículo 3 del Decreto 383 de 2013, que remite a lo reglado por el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992[9], no es aplicable. Esto es así, porque si bien no pueden existir regímenes diferentes a los estipulados por el legislador y el Ejecutivo, la ley marco en ningún momento autoriza al Gobierno Nacional para que desconozca las garantías laborales mínimas de los servidores públicos de la Rama Judicial y blinde situaciones nugatorias de derechos supralegales.

De tal modo que el artículo 3 del Decreto 383 de 2013 no es oponible a las autoridades judiciales, en la medida que, al establecer su alcance interpretativo, se vislumbra que el mismo no se adapta a los cánones fundamentales de la Constitución Política de 1991. Las prescripciones reglamentarias del decreto analizado, deben ser examinadas a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido explicado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera[10]:

> "(…) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por

[9] "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos"
[10] Sala De Casación Laboral. Carlos Ernesto Molina Monsalve, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

> los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (…)".

Siguiendo este razonamiento, se constata que el decreto objeto de análisis, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores de la Rama Judicial solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial sino que vulnera el artículo 53 del texto Constitucional.

Por demás, el sentido mismo del acuerdo al que llegaron los servidores de la Rama Judicial con el gobierno nacional, no es otro que el de pactar una nivelación salarial y no una dádiva transitoria a modo de compensación u obsequio por los servicios prestados.
Sin embargo, para el Despacho es necesario fijar una posición en torno a cuáles prestaciones deben reliquidarse y cuáles no. Lo anterior con sujeción a las pretensiones que formulara la parte demandante -De manera general o específica-, el principio de la congruencia[11] y el principio de la autonomía e independencia judicial.

Lo anterior, partiendo de la base que los servidores judiciales perciben una serie de beneficios que se podrían dividir genéricamente en prestaciones sociales (Vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, entre otras) y laborales (bonificación por servicios prestados, prima de servicios, bonificación por actividad judicial, entre otros). Además, algunos de estos beneficios son, a su vez, factores salariales para la liquidación de otras prestaciones, por ejemplo, la bonificación por servicios prestados es factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

5.5. El Juez Administrativo está autorizado para inaplicar normas jurídicas

Determinado lo anterior, esto es, la contravención del apartado del artículo 1º del Decreto 383 de 2013 a las normas constitucionales y legales que se han citado, en tanto restringen el efecto laboral de la bonificación judicial, ha de establecerse si procede la inaplicación del mismo.

En estos términos, resulta necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o

---

[11] Sentencia T-079 de 2018. Consideración nº 71:

71. A propósito de lo anterior, vale la pena traer a colación el principio de congruencia de las providencias, según el cual, la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y las pretensiones esgrimidos en la correspondiente demanda.

el control de constitucionalidad por vía de excepción, que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, según el cual: "*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*".

Lo precedente, por cuanto existen razones para estimar que la interpretación según la cual, la bonificación judicial no puede constituirse en un factor salarial para el cálculo de las prestaciones sociales del trabajador, se apartan de los elementos constitucionales y convencionales que por virtud de la Carta Superior deben ser respetados. No se trata de un mero capricho o liberalidad del juzgador, sino de una interpretación que se acompasa con los principios fundantes del Estado Social de Derecho y la carga axiológica de la carta fundamental.

Volviendo a la excepción de inconstitucionalidad, debe expresarse que esta figura jurídica es entendida como la inaplicación de un canon que se pretende aplicar en un caso concreto, ante la inconstitucionalidad que dicho precepto supone en ese contexto particular, y por ello sus efectos se circunscriben únicamente al preciso asunto en que se alega.
El profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez señaló sobre este asunto lo siguiente[12]:

> "(…) La segunda parte del inciso 1º del artículo 4º de la Constitución, establece la llamada excepción de inconstitucionalidad. La Corte la definió como "una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta común acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos sin que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales"[13].
>
> Se configura cuando en la solución de un caso concreto concurran dos posibilidades divergentes, una que ofrece la ley y otra que ofrece la Constitución, en cuyo caso el funcionario debe inaplicar la ley y aplicar directamente la constitución. Obsérvese que la norma no es declarado inexequible, sino que simplemente no se aplica por resultar inconstitucional en el caso concreto. (…)"

La jurisprudencia ha autorizado al Juez para que, incluso oficiosamente, inaplique actos administrativos que resulten lesivos del ordenamiento superior[14]:

> "(…) 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…". **Esta norma hace que nuestro sistema de control de**

[12] Quinche Ramírez, Manuel F. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. Sexta Edición. 2018. Bogotá D.C.
[13] Sentencia T-389 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto, consideración jurídica 25.
[14] Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto 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 Constitución. 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 concreto. 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. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (…)". (Negritas y subrayas del despacho).

De acuerdo a lo anterior y dado que el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 no menciona el carácter de factor salarial de la bonificación judicial, es conveniente inaplicar la expresión que se ve subrayada y que dice:

"**ARTÍCULO 1o**. 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. (…)"

Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos Reglamentarios que modificaron el Decreto 383 de 2013. Ellos son: Decretos 022 de 2014, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y los que sucesivamente, año tras año, se expidan en el mismo sentido que los anteriores.

5.6. Segundo Problema Jurídico

Como la respuesta al primer problema jurídico es afirmativa, debe pasar a analizarse el segundo problema jurídico planteado:

¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios?

5.6.1. Deber de reajustar la bonificación por servicios prestados

En desarrollo de las normas generales de la Ley 4 de 1992, el Presidente de la República creó, mediante el Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, en los siguientes términos:

> **"ARTÍCULO 1º. Créase la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial** (Tribunales, Juzgados, **Fiscalía General de la Nación**, Direcciones Ejecutivas de la Administración Judicial, Consejos Seccionales de la Judicatura y empleados de las altas Corporaciones) y la Justicia Penal Militar, en los mismos términos establecidos en los artículos 45 y siguientes del Decreto-ley 1042 de 1978 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen, la cual será exigible a partir del 1o de enero de 1997.
>
> **La Bonificación por Servicios Prestados constituirá factor salarial para efectos de determinar la prima de servicio, prima de navidad, vacaciones y prima de vacaciones, auxilio de cesantía y pensiones**." (Negritas del despacho).

Dicha bonificación fue creada en favor de quienes a partir del 1 de enero de 1997 contaran con un año o más al servicio de la Rama Judicial. Para quienes aún no habían completado dicho lapso, el derecho se constituyó una vez cumplido el año de servicio respectivo. Finalmente, a partir de la reglamentación del Decreto 199 de 2014, se consagró la liquidación proporcional de este rubro a quienes al momento de retirarse del servicio no hayan cumplido un año.

Por este concepto, se reconoce entre un 35% y un 50% según la norma aplicable para cada vigencia fiscal que fija la respectiva escala salarial respecto a los empleados de la Rama Judicial. Así pues, sobre los factores a tener en cuenta para la liquidación de esta prestación económica, el Decreto 229 de 2016 dispuso:

> **"ARTÍCULO 10.** ***Bonificación por servicios prestados.*** La bonificación por servicios prestados a que tienen derecho los empleados públicos que trabajan en las entidades a que se refiere el presente decreto será equivalente al cincuenta por ciento (50%) **del valor conjunto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación,** que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que no devengue una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a un millón quinientos cuatro mil cuarenta y siete pesos ($1.504.047) moneda corriente.
>
> **Para los demás empleados, la bonificación por servicios prestados será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor conjunto de los tres factores de salario señalados en el inciso anterior.**

> **PARÁGRAFO. <u>Para la liquidación de la bonificación por servicios prestados se tendrá en cuenta la asignación básica, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.</u>** El empleado que al momento del retiro no haya cumplido el año continuo de servicios, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la bonificación por servicios prestados." (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Como se observa, la bonificación por servicios prestados es un elemento salarial de carácter no prestacional creado antes de la consagración de la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013. Para su liquidación se dispuso tener en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Los factores referidos a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables a la demandante en razón del momento de su vinculación. Sobre el particular, se debe precisar que en la actualidad concurren dos regímenes prestacionales y salariales dentro de la Rama Judicial, esto es, el ordinario o de los no acogidos (Decreto 51 de 1993) y el especial o acogido (Decreto 57 de 1993). Éste último, es el aplicable a las personas vinculadas a partir del 1 de enero de 1993 y no contempló el pago de tales estipendios.

En ese orden de ideas, respecto de la parte actora sólo han de tenerse en cuenta para la liquidación de este rubro lo correspondiente a la ***asignación básica y los gastos de representación,*** en caso de que llegare a ocupar algún cargo con dicha asignación.

Como puede verse, el Gobierno Nacional creó y reguló esta bonificación de manera específica, señalando expresamente las condiciones que deben tenerse en cuenta para su reconocimiento y liquidación. Entre ellas es sobresaliente que se trata de una prestación de carácter anual, sometido a la condición que el servidor del Estado cumpla un año de servicio dentro de la entidad. Quiere decir lo anterior que el Gobierno de la época le dio una connotación de ocasional a ese estipendio, además de someterla a una condición. En virtud de sus potestades reglamentarias y en ejercicio del poder normativo que se le atribuye, también especificó cuáles eran los factores que se tendrían en cuenta para su liquidación.

De manera que, ajustados a las características especiales de este rubro laboral, el Gobierno Nacional ostenta una mayor potestad para la regulación de prestaciones ocasionales. Motivo por el cual, el Despacho considera que no resulta obligatorio incluir la bonificación judicial para su cálculo o liquidación cuando se trata de una prestación no habitual sometida a una condición.

Por otro lado, desde su creación, vía Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados ostenta la calidad de factor salarial (por expresa disposición normativa) para determinar el *quantum* de la prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías y pensiones, esto es, un factor que tiene incidencia en el cálculo de las prestaciones sociales de la demandante. Razón por la cual, acceder a la prosperidad de la pretensión de reliquidar la bonificación por servicios prestados teniendo en cuenta la bonificación judicial como parte integral de la asignación básica mensual, implicaría el acrecimiento de las prestaciones sociales devengadas por el trabajador por distintas fuentes.

Independientemente del nombre que se le otorgue –factor salarial, factor prestacional o base para liquidar- lo cierto es que el Despacho no está de acuerdo con que se tenga en cuenta la bonificación judicial, como parte de la asignación mensual para reliquidar la bonificación por servicios prestados, pues de ser así, las prestaciones sociales no solo se incrementarían directamente por la vía de la bonificación judicial, sino que se incrementarían por la vía de la bonificación por servicios prestados -ya aumentada de accederse a la pretensión-.

Finalmente, estima el despacho que no está llamado a prosperar el argumento según el cual considerar la bonificación judicial como factor salarial es de suyo aceptar que hace parte de la asignación básica mensual. Como se observa dentro del plenario, el "sueldo básico" identificado con el código 1050 en la respectiva certificación emitida por el Área de Talento Humano y la "Bonificación judicial" código 1173, son dos conceptos separados que si bien se perciben mes a mes por los y las empleados judiciales, no es dable equipararlas a una unidad indisoluble, y, en vista de ello, es que su liquidación se efectúa de manera independiente y su impacto sobre las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales deben ser diferenciados, como en efecto lo ha realizado este Juzgado. Ello, también, en desarrollo de lo previsto en el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, que trae como máxima la racionalización del gasto público.

5.6.2. Deber de reajustar la prima de productividad

En desarrollo de las normas generales de la Ley 4 de 1992, el Presidente de la República creó, mediante el Decreto 2460 de 2006, la prima anual para mejorar la productividad para los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, en los siguientes términos:

> **"Artículo 1º. Créase para los empleados de la Rama Judicial** y de la Fiscalía General de la Nación una prima anual para mejorar la productividad, **equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la *remuneración mensual*, pagadera en el mes de diciembre de cada año, la cual constituirá factor salarial para liquidar las prestaciones sociales.**

Igualmente, y en las mismas condiciones tendrán derecho a esta prima los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (…)" (Negritas fuera del texto).

De igual manera, mediante el Decreto 3899 de 2008, por el cual se modifica el Decreto 2460 del 21 de julio de 2006, afirma:

> **"ARTÍCULO 1°. La prima de productividad** de que trata el decreto 2460 de 2006, **que constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales**, se reconocerá y pagará así: (…)
>
> 3. A partir de la vigencia de 2010, esta prima será igual a 30 días de la remuneración mensual, de los cuales 15 días se pagarán en el mes de junio y quince 15 días en el mes de diciembre. (…)
>
> **PARÁGRAFO.** No tendrán derecho a esta prima los magistrados de las Altas Cortes, los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia, los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación a quienes se les reconoce y paga la Bonificación de Gestión Judicial y la Bonificación de Actividad Judicial de que tratan los Decretos 4040 de 2004, 3131 de 2005 y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, y quienes estén percibiendo la Bonificación por Compensación, o la bonificación de dirección prevista en el Decreto 3150 de 2005.
>
> **ARTÍCULO 2°**. Tendrán derecho al pago proporcional de esta prima quienes hayan prestado sus servicios, de manera continua o discontinua**,** por un lapso no inferior a tres (3) meses durante el respectivo semestre". (Negrita fuera de texto)

Como se aprecia, la prima de productividad también posee por virtud de la ley, la calidad de factor salarial para liquidar las prestaciones sociales. Además, es uno de los criterios para determinar el índice base de cotización (IBC) para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, esto es, es un factor que tiene incidencia en las prestaciones sociales de la demandante[15].

Por tanto, en igual sentido que la bonificación por servicios prestados, se estima que no es viable acceder a la prosperidad de la pretensión de reliquidar la prima de productividad teniendo en cuenta la bonificación judicial como parte integral de la asignación mensual, por tratarse de una prestación *ocasional*, por ende, en la que el Gobierno Nacional posee mayor autonomía en su regulación. Motivo por el cual no hay razones de peso para variar el sentido mismo de las normas que la regulan.

Como si lo anterior fuera poco, si se accede a la prosperidad de esta pretensión, no solo se incrementarían las prestaciones sociales vía bonificación judicial como factor salarial, sino que se volverían a incrementar por la vía de la prima de productividad (ya incrementada por la bonificación judicial bajo el caso hipotético de la prosperidad de la pretensión). Razón por la cual se debe negar.

---

[15] Tal como se indica en Concepto No. 53271 del 21 de febrero 2019, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

5.6.3 Deber de reajustar la prima de servicios

En torno a esta prestación, el Decreto 1042 de 1978 dispuso:

> **"ARTÍCULO 58. La prima de servicio.** Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a **una prima de servicio anual** equivalente a quince días de remuneración, que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año.
>
> Esta prima no se regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.
>
> **ARTÍCULO 59. De la base para liquidar la prima de servicio.** La prima a que se refiere el artículo anterior se liquidará sobre los factores de salario que se determinan a continuación:
>
> a) El **sueldo básico** fijado por la ley para el respectivo cargo.
>
> b) Los incrementos salariales por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.
>
> c) Los gastos de representación.
>
> d) Los auxilios de alimentación y transporte.
>
> e) **La bonificación por servicios prestados.**
>
> Para liquidar la prima de servicio, se tendrá en cuenta la cuantía de los factores señalados en los ordinales precedentes a 30 de junio de cada año." (Negrillas fuera de texto).

En un mismo sentido, los Decretos 330 de 2018, 1011 de 2019 y 304 de 2020, han regulado lo propio acerca de la base de liquidación de dicho emolumento y respecto al pago proporcional de dicho derecho laboral. El mencionado decreto 304 de 2020 dispuso:

> "**ARTÍCULO 6. De la base para liquidar la prima de servicio.** Además de los factores de salario señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, **para la liquidación de la prima de servicios, se tendrá en cuenta la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.**
>
> **ARTÍCULO 7. Pago proporcional de la prima de servicios.** Cuando a treinta (30) de junio de cada año el empleado no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la prima de servicios, de que trata el artículo 58 del Decreto 1042 de 1978. También se tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de esta prima cuando el empleado se retire del servicio, en este evento la liquidación se efectuará, teniendo en cuenta la cuantía de los factores señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, causados a la fecha de retiro."

En este orden de ideas, para calcular este emolumento se tendrá en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, los auxilios de alimentación y transporte, la bonificación por servicios prestados, la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Lo referido a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables a la demandante en razón del momento de su vinculación, tal como se explicó en el aparte respectivo a la bonificación por servicios prestados.

Así pues, la prima de servicios tiene un periodo de generación anual, lo que la convierte en estipendio de carácter eventual el cual no ha sido previsto para atender a las contingencias propias del ejercicio de las funciones y que obedece a la liberalidad de regulación salarial que ostenta el Gobierno Nacional. Como expresión de lo anterior, se resalta que otros factores salariales (como la bonificación por servicios prestados) ya son tenidos en cuenta para su liquidación, lo que confirma el nivel de autonomía gubernamental para regular el reconocimiento y pago de este emolumento sin carácter de prestación social.

Nótese que acceder a la pretensión de la parte actora implica que la prima de servicios no solo se incrementaría por conducto de la bonificación judicial (en caso de acceder a la pretensión), sino por la vía de la bonificación por servicios prestados (ya aumentada en caso de acceder a la pretensión de la parte). Además de fundir en un solo concepto la categoría de *"sueldo básico"* con la *"bonificación judicial"*. Circunstancias con las que el Despacho no está de acuerdo en virtud de los argumentos ampliamente esbozados.

5.6.4 Conclusiones comunes a la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios

La negativa planteada respecto de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios se complementa con los argumentos que a continuación se exponen:

En primer lugar, se debe aclarar que una cosa es que se reconozca la bonificación judicial como factor salarial, esto es, como uno de los elementos de salario que son tenidos como medida para la liquidación de prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores de la Rama Judicial y otra muy distinta, predicar de ésta la condición de unidad indisoluble respecto al concepto de asignación básica mensual o sueldo básico.

Aceptar tal planteamiento, sería desdibujar las diferentes clasificaciones existentes de factores salariales para asumir que todos ellos constituyen un solo concepto, lo cual riñe con las especiales naturalezas y objeto de cada rubro y lo que, entre otras

cosas, generaría consecuencias frente al régimen salarial y prestacional y de carácter tributario[16].

Complementariamente, la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios no son prestaciones sociales, esto es, su finalidad no es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo y por tanto, para su liquidación no es menester tener en cuenta la totalidad de factores salariales (entre ellos el acá reconocido vía excepción de inconstitucionalidad) pues para este tipo de rubros, el ejecutivo puede ejercer una mayor liberalidad de regulación en la medida que se trata de dádivas y privilegios laborales ocasionales. Lo anterior con el riesgo de sonar reiterativo.

También, como ya se ha expuesto, si se autoriza la prosperidad de esta pretensión, no solo se incrementarían las prestaciones sociales vía bonificación judicial, sino que se volverían a incrementar por la vía de la bonificación por servicios prestados y la prima de productividad.

Para el Despacho, esta situación no se acompasa con una apropiación razonable y racional de la inversión de los recursos públicos, ni con la intención del Constituyente y el Legislador Colombiano. Razón por la cual se negará indistintamente si se liquida sobre una doceava o sobre un porcentaje distinto, pues en todo caso termina teniendo un incremento que no se puede pasar por alto.

5.7. Tercer Problema Jurídico

Finalmente se debe abordar el análisis del último problema jurídico, según el cual:

> ¿Hay lugar en el presente asunto al reconocimiento de la sanción moratoria por la consignación incompleta de las cesantías al correspondiente fondo?

5.7.1. La indemnización moratoria por no consignación de cesantías al fondo

Sobre el pago de cesantías, la ley 50 de 1990 dispuso:

> "ARTÍCULO 99. El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:
>
> 1ª. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.
> 2ª. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen

[16] Ver artículo 206 del Estatuto Tributario.

tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.

3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. **El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo."** (Negrita y subraya del despacho).

Como se ve, esta norma contempla una sanción en contra del empleador que omita consignar, dentro de los plazos establecidos, el auxilio de cesantía en favor del empleado.

En un mismo sentido, respecto de la procedencia de dicha sanción, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, con ponencia del Consejero William Hernández Gómez[17], dilucidó:

"(…) En ese orden de ideas, debe concluirse que la sanción moratoria por la tardanza en la consignación de las cesantías **se causa desde el preciso momento en que la administración incurre en la mora, no siendo posible para la entidad empleadora exonerarse de la misma al no demostrarse que actuó con mala fe.**

En conclusión: La sanción moratoria por la no consignación de las cesantías anualizadas se origina por el mero incumplimiento de los plazos señalados en la ley, sin atender a criterios subjetivos, como la mala fe, dado que las normas que regulan el tema no los incluyeron y, por cuanto la omisión del empleador no puede afectar los derechos del empleado.

Por lo tanto, no prospera el argumento del recurso de apelación del Municipio demandado consistente en que para imponer la sanción moratoria primero se debe determinar si la entidad actuó de mala fe." (Negritas del despacho).

Como se denota, la aplicación de la sanción moratoria por la no consignación del pago de las cesantías se configura por no cumplir dicha carga dentro de los términos dispuestos para tal fin, sin incidencia de que haya existido o no mala fe del empleador. Además, resulta pertinente aclarar que esta obligación solo se configura cuando se emite una decisión judicial que reconozca la existencia de un derecho desconocido por el empleador, no antes.

Por lo visto, el Juzgado considera que no es dable imponer dicha sanción a la parte demandada, como quiera que la obligación de reliquidar las cesantías y demás prestaciones sociales en favor de la parte actora, incluyendo la bonificación judicial, nace con el presente fallo, en el cual se dispone vía inaplicación por inconstitucionalidad de la expresión "únicamente" contenida en el artículo 1 del mencionado Decreto. Luego entonces, se estima que no es viable ordenar la

[17] Sentencia O-056-2017, del 11 de mayo de 2017, radicado 23001233300020120009 7-01, No. Interno 1059-2014; Vicente Gregorio Álvarez Morales contra Municipio de San Andrés de Sotavento.

aplicación de tal sanción pecuniaria respecto de los montos consignados al fondo de cesantías, pues, se repite, la necesidad y obligatoriedad de la reliquidación y ajustes respectivos sólo nacen a la vida jurídica cuando la presente providencia cobre fuerza ejecutoria.

5.8. Consideraciones finales

Desarrollados los problemas jurídicos planteados se puede concluir que, en efecto, la bonificación de que trata el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 constituye factor salarial y debe ser tenido en cuenta para reliquidar, desde el 01 de enero de 2013, los emolumentos de carácter social que percibe la parte demandante.

En este hilo argumentativo, se estima procedente la inaplicación vía excepción de inconstitucionalidad del aparte "únicamente" previsto en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y de aquellos expedidos cada año y que actualizan los montos de esa prestación.

Decisiones éstas, que cobran asidero en los argumentos expuestos y que van (en esencia) acordes con los precedentes judiciales existentes sobre el particular, especialmente, los referidos a sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Caldas, el 24 de marzo de 2021 dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82. También se tuvo en cuenta el reciente pronunciamiento de la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Boyacá del 29 de junio de 2021 en proceso con radicación 15001333301520170015901.

Estos pronunciamientos reconocieron la bonificación judicial como factor salarial e inaplicaron, por inconstitucional, el referido aparte del artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y ordenaron lo propio respecto del restablecimiento del derecho en cuanto a la reliquidación de las **prestaciones sociales**.

Se resalta que este fallo recoge en buena medida el sentido en el que se han emitido otras sentencias sobre el mismo tema, en las que se ha accedido a las pretensiones.

5.9. El caso concreto

De los medios probatorios que reposan en el expediente se puede tener por probado lo siguiente:

Irma Martínez García prestó sus servicios para la Rama Judicial desde el **01 de junio 2004,** hasta por lo menos, el **08 de septiembre de 2021** (17CertificadoLaboral.pdf). Quiere decir lo anterior que para la fecha de entrada en vigencia del Decreto 383 de 2013 se encontraba laborando al servicio de la Rama Judicial.

En la constancia laboral que reposa en el expediente (*ibídem*) se evidencia que dentro los emolumentos percibidos por la parte actora durante su vinculación laboral desde el año 2013, se le reconoció la bonificación judicial, la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios y la prima de productividad.

La parte demandante radicó, el **22 de febrero de 2018,** solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales percibidas desde el 01 de enero de 2013 y en adelante, contabilizando como factor salarial la bonificación judicial.

A través de la Resolución **DESAJMAR18-383 del 20 de marzo de 2018**, la entidad demandada negó la petición; contra la misma se interpuso recurso de apelación.

Finalmente, mediante Resolución **DESAJMAR18-612 del 18 de abril de 2018**, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial concedió recurso de apelación, el cual no fue resuelto al momento de presentación de la demanda.

De tal suerte, se corrobora que la demandante como servidora de la Rama Judicial ha devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, a pesar que es percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, y por tanto solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social (salud y pensiones), y no para cómputo de las prestaciones que ha devengado desde el **01 de enero de 2013**.

Ante ello se concluye que la bonificación judicial reviste carácter salarial y tiene incidencia en las prestaciones sociales que percibió la demandante a partir de su reconocimiento y de forma sucesiva a futuro. Es decir, por los años 2013, 2014, 2015 y las anualidades subsiguientes mientras siga desempeñándose al servicio de la Rama Judicial dentro de un cargo beneficiario de dicha prestación. Generando la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

5.10. Restablecimiento del derecho

Conforme a las consideraciones ampliamente tratadas, así como en función de las pruebas obrantes en el expediente, se considera que le asiste razón a la parte demandante en solicitar el reajuste de las prestaciones sociales de que es titular, en virtud al carácter salarial de la bonificación judicial. En ese orden, resulta evidente que se ha desvirtuado la presunción de legalidad del acto administrativo demandado en este proceso. Motivo por el cual se declarará su nulidad.

También, se inaplicará por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020 y 986 de 2021.

Así las cosas, la autoridad demandada efectuará la liquidación de LAS PRESTACIONES SOCIALES DEVENGADAS POR LA PARTE ACTORA (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[18] e intereses a las cesantías[19] etc), TENIENDO COMO PARTE INTEGRANTE DEL SALARIO LA BONIFICACIÓN JUDICIAL y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar. Lo anterior, atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y por los períodos efectivamente laborados.

Igualmente, la BONIFICACIÓN JUDICIAL deberá considerarse factor salarial para la liquidación de estos mismos emolumentos que perciba la parte actora en el futuro, mientras se desempeñe como servidora de la Rama Judicial, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devenguen tal asignación. La entidad empleadora hará uso de su sistema de información laboral con el fin de determinar los cargos, montos y lapsos de vinculación.

Si sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a las entidades de previsión, ellos deberán deducirse.

5.11. Prescripción

El artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social en concordancia con el decreto 3135 de 1968, indica:

> "**ARTÍCULO 151. -Prescripción**. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual."

En el presente caso se configura la prescripción trienal, comoquiera que entre la fecha en la cual se hizo exigible su pago (06 de marzo de 2013, fecha de expedición del Decreto 383 de 2013), y la fecha de presentación de la reclamación administrativa, **22 de febrero de 2018,** transcurrieron más de tres años conforme a lo establecido en la norma transcrita.

Por lo tanto, se ordenará el reconocimiento a partir del **22 de febrero de 2015**. Las prestaciones anteriores a esas fechas se consideran prescritas.

5.12. La Indexación de las sumas reconocidas

Las sumas serán canceladas en los términos fijados por el art. 192 del CPACA, las que serán debidamente INDEXADAS conforme al art. 187 del CPACA, es decir,

---

[18] Ver decreto 1045 de 1978.

[19] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, la entidad demandada tendrá en cuenta la fórmula siguiente:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

Donde el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de pagar a la demandante por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial existente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, fecha a partir de la cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

La accionada emitirá una resolución en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

5.13. Sobre las excepciones

Teniendo en cuenta la solución a cada uno de los problemas jurídicos, se evidencia la prosperidad de las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con la bonificación judicial como factor salarial para calcular las prestaciones sociales. Es decir, no se accede a lo tocante a la pretensión de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad, ni la prima de servicios. Motivo por el cual se declarará de oficio, parcialmente configurada la excepción carencia del derecho reclamado.

Ahora bien, respecto de la excepción denominada: "*De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante*" fundada en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y lo señalado en el artículo 2.8.3.2.1. del Decreto 1068 de 2015, en los cuales se indica que los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de la apropiación suficiente para atender los gastos, no está llamada a prosperar.

Si bien argumenta la Rama Judicial que:

> "De las disposiciones y jurisprudencia transcrita se concluye que, sin contar con la respectiva disponibilidad presupuestal que de cuenta de la existencia de los recursos necesarios para asumir el gasto y cumplir con las obligaciones que le impongan la ley o las sentencias judiciales, la administración judicial está impedida para generar o disponer de reconocimientos y pagos de nivelaciones salariales o prestacionales. Si

así lo hiciera estaría desacatando el ordenamiento legal vigente, con las consecuencias disciplinaria, fiscales y penales de una decisión en ese sentido." (Subrayas del texto).

El ordenamiento jurídico Colombiano ha previsto en ley, especialmente en el artículo 194 del CPACA, la obligación para todas las entidades públicas contra las cuales se adelanten procesos judiciales, realizar una valoración de las contingencias judiciales, con el fin de precaver el deterioro fiscal que genera la mora en el pago de estas obligaciones por parte de las entidades públicas, por cuanto con estos recursos se podrán atender oportunamente las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.

En un mismo sentido, con la expedición del Decreto 1342 del 19 de agosto de 2016, por medio del cual se modificó el Decreto 1068 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público) se reglamentó lo relativo al trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableciendo para tal efecto el siguiente procedimiento:

1) Inicio del procedimiento de pago oficioso**:** El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada, mediante oficio que reúna los requisitos allí señalados. Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.

2) Resolución de pago: vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá señalar expresamente en su parte resolutiva que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del CPACA.

En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, éste se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.

En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia.

Cuando la entidad pública no haya podido hacer las provisiones requeridas en el Fondo de Contingencias, caso en el que se aplica el régimen de transición previsto en el parágrafo transitorio del artículo 194 por el periodo comprendido entre la fecha de vigencia del nuevo código y la fecha de la reglamentación del Fondo que se haga por el Gobierno Nacional, según el cual la entidad pública tiene un plazo máximo de doce meses contados desde la ejecutoria de la providencia respectiva y previa la correspondiente solicitud de pago, para cancelar dicha obligación con cargo directo a su presupuesto.

Asimismo, mediante Decreto 1266 del 17 de septiembre de 2020, se adicionó el Decreto 1068 de 2015 y reguló lo propio respecto a los pasivos por contingencias judiciales surgidos por procesos judiciales cuyo auto admisorio de la demanda se haya notificado a partir del 1 de enero de 2019, el cual respecto a la obligación de crear apropiaciones para el pago de sentencias judiciales, indicó:

> **"ARTÍCULO 2.4.4.6. Apropiaciones Presupuestales de los Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.** Las Entidades Estatales de que trata el artículo 2.4.4.2 de este Título, deberán apropiar en su presupuesto anual, en el rubro de Servicio de la Deuda, las partidas necesarias para dar cumplimiento al Plan de Aportes aprobado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público." (Negrillas del texto).

Se denota pues, que no existe la imposibilidad material y presupuestal alegada por la parte demandada al acceder a las pretensiones de la demanda, pues como se acreditó, existe dentro del ordenamiento jurídico Colombiano una regulación clara y precisa sobre el deber y obligación de las entidades públicas de efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para asumir el pago oportuno de las eventuales condenas que surjan en su contra. Por tanto, las acciones u omisiones tendientes a la ejecución de planes, programas y acciones presupuestales para el cumplimiento de eventuales órdenes judiciales, es del resorte y competencia de cada entidad pública y no puede constituirse en una justificación para la desprotección de derechos y garantías laborales de los empleados adscritos a la entidad. Por lo brevemente expuesto, dicho medio exceptivo carece de vocación de prosperidad.

En un segundo momento, se había formulado la excepción de integración de litisconsorcio necesario, la cual fue despachada por auto, por lo cual esta célula judicial se remite y acoge a lo allí expuesto.

5.14. Sobre la condena en costas

Con fundamento en el artículo 188 del CPACA -en concordancia con el art. 365 del CGP-, se condena en costas a la parte demandada en favor de la parte demandante, cuya liquidación y ejecución se hará conforme al artículo 366 del CGP. Lo anterior por cuanto se evidenció -en criterio del Juzgado- el pago de gastos ordinarios y la participación procesal de la parte actora a lo largo del proceso. También atendiendo a pronunciamientos del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa[20] y a la reiterada postura que este y otros Despachos ha sostenido sobre idéntico tema e idénticas pretensiones.

El Consejo de Estado en providencia del 21 de enero de 2021[21], con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, sostuvo sobre la condena en costas y el criterio valorativo de la mala fe, reiteradamente expuesto por el apoderado de la entidad demandada, lo siguiente:

"(…) Esta subsección en providencia de 7 de abril de 2016[22], sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo, para la imposición de condena en costas, bajo los siguientes fundamentos:

a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –*CCA*- a uno «*objetivo valorativo*» –*CPACA*-.

b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el **pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso**. **Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.**

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP[23], previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

---

[20] Consejo De Estado. Sección Segunda. Subsección B. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. 22 de febrero de 2018. Expediente Nº: 25000234200020120056102 (0372-2017).
[21] Veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04941-01(3806-16). Actor: ANA LILIA AMADO SILVA. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.
[22] Al respecto ver sentencia de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.
[23] «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia,

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa **que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes.** En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público[24]. (…)"

Lo anterior para atender las repetidas solicitudes de la defensa de la entidad demandada en cuanto a no condenar en costas por no haberse demostrado la mala fe en su actuación.

En este orden de ideas, El Despacho se acoge a esta postura jurisprudencial del Alto Tribunal y se fijan Agencias en derecho por el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda[25] reducidas en un 50% (debido a la prosperidad parcial de las mismas), por valor de: **$ 288.823[26].**

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE, de oficio, la excepción: "*carencia del derecho reclamado*", en lo relacionado con las pretensiones de la bonificación por servicios prestados, prima de productividad, prima de servicios, prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial.

También se declara probada la "*prescripción*".

En cuanto a la pretensión del reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial para calcular las prestaciones sociales, se declaran NO PROBADOS el medio de defensa denominado: "*De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante*".

SEGUNDO: INAPLICAR por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021, y demás normas que recojan esa misma expresión, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar las prestaciones sociales que devenguen los

---

inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: […]».

[24] Regula la norma lo siguiente: "[…] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil […].»

[25] Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 10554 de 2016, Artículo Quinto, Numeral 1. "En primera instancia, literal a) Numeral ii)**:** De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido."

[26] En razón a la estimación a la cuantía efectuada en la página 15 del archivo 02CuadernoUno.pdf.

servidores de la Rama Judicial.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la **Resolución DESAJMAR18-383 del 20 de marzo del 2018** expedida por la entidad demandada y del acto ficto derivado del silencio administrativo negativo.

CUARTO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con el reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales de la parte actora, teniendo como factor salarial la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013.

QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-**, reconocer, en favor de **IRMA MARTÍNEZ GARCÍA,** la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013, como factor salarial, DESDE EL **22 DE FEBRERO DE 2015** hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral con la RAMA JUDICIAL.

Para lo cual se reliquidarán las prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[27] e intereses a las cesantías[28] etc.) percibidas por la parte actora y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración.

Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA, debidamente indexadas, conforme al artículo 187 del CPACA, es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la fórmula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer esos ajustes.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

SEXTO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

SÉPTIMO: SE CONDENA EN COSTAS a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso. Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

---

[27]Ver decreto 1045 de 1978.

[28] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere. **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI. Se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del CGP.

NOVENO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA y demás normas complementarias o afines.

VPRC

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Juan Pablo Rodriguez Cruz
Juez
Juzgado Administrativo
Transitorio
Manizales - Caldas

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: ***71bb47de57a80df425b8a1a4c804bcf66c70294db66bc2d4125c56179b6abe6f***
Documento generado en 12/10/2021 05:36:02 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

Constancia Secretarial: A Despacho del señor Juez el presente medio de control, informando que en audiencia del 23 de septiembre de 2021, se efectuó la práctica de pruebas, se corrió alegatos de conclusión y se anunció el sentido del fallo: acceder de manera parcial a las pretensiones de la demanda. Así la cosas, pasa a despacho para emitir sentencia de primera instancia.

Manizales, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

HUGO ARMANDO AGUIRRE OROZCO
Secretario ad hoc

JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES

Manizales, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Medio de Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado proceso:	17001-33-33-**003-2019-00017**-00.
Demandante:	Juliana Castaño Botero.
Demandado:	Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-.
Sentencia nº:	193
Estado nº:	65 del 13 de octubre de 2021.

1. ASUNTO

El Despacho profiere sentencia en el proceso de la referencia de conformidad con los lineamientos del art. 187 del CPACA, en concordancia con el art. 280 del CGP.

2. ANTECEDENTES

De la lectura de la demanda y su respectiva contestación, surgen los siguientes hechos relevantes que, a modo de fijación del litigio, son necesarios para proferir sentencia:

El Decreto 383 de 2013 creó y reconoció una bonificación para los servidores de la Rama Judicial a partir el 1 de enero de 2013, de forma mensual, mientras el servidor permanezca vinculado a la entidad. Este mismo conjunto normativo fijó la forma en la que aumentaría la prestación.

El Decreto 383 de 2013 estableció que la bonificación judicial constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, excluyendo el beneficio laboral para efectos de la liquidación de las demás prestaciones percibidas por el servidor judicial.

La entidad demandada solo tuvo en cuenta la bonificación judicial para calcular los aportes a la seguridad social en salud y pensión.

Juliana Castaño Botero desempeñó el cargo de **Escribiente Municipal, Oficial Mayor Municipal, Secretaria Municipal, Auxiliar Judicial I y Juez Municipal** *Hecho documentado en las páginas 1 a 9 del archivo: 15CertificadoLaboral.pdf del expediente.* Con el documento que fuera decretado como prueba de oficio (15CertificadoLaboral.pdf) se constató que prestó sus servicios en los cargos desde el 31 de marzo de 2017 hasta, por lo menos, el 8 de septiembre de 2021.

El 5 de abril de 2018 radicó solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos prestacionales que le corresponden a una empleada de la Rama Judicial, desde su vinculación, teniendo en cuenta la bonificación judicial como factor salarial. *Hecho documentado en las páginas 7 a 13 del archivo: 02CuadernoUno.pdf del expediente.*

A través de la Resolución **DESAJMAR18-632** del 19 de abril de 2018, la entidad demandada negó la petición. *Hecho documentado en las páginas 21 a 22 del archivo: 02CuadernoUno.pdf del expediente.*

El 07 de mayo de 2018 la parte actora formuló recurso de apelación en contra del anterior acto administrativo. El cual fue concedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial y no fue resuelto a la fecha de presentación de la demanda. *Hechos documentados en las páginas 23 a 32 del archivo: 02CuadernoUno.pdf del expediente.*

En síntesis, la parte actora reclama el derecho a que la bonificación judicial le sea incluida como factor salarial para calcular la prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, cesantías, intereses de las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que percibió como servidora de la Rama Judicial. Ello debido a que, si bien el Decreto 383 de 2013 estableció que la misma únicamente constituye factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud, no debe desconocerse que ésta se genera como contraprestación directa del servicio y es percibida mensualmente, constituyéndose así en parte integral del salario.

Por su parte, el apoderado de la entidad demandada considera que, de acuerdo con lo estipulado por la Constitución y la Ley 4 de 1992, corresponde al Congreso de la República fijar el Régimen Salarial y Prestacional de los empleados públicos. Motivo por el cual se debe atender a los lineamientos normativos que regulen cada régimen, pues hace parte de una potestad reglamentaria y regulatoria que se deriva de la Carta Fundamental.

En su opinión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ratifica la prohibición del artículo 3 del Decreto 383 de 2013, en cuanto a que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen prestacional estatuido por las normas de dicho Decreto, cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.

Por demás, también indicó que, al negar la petición, su actuación estaba amparada por la Constitución y la Ley, pues en caso de acceder a la reclamación estaría desconociendo el ordenamiento legal vigente, lo cual acarrearía consecuencias penales, fiscales y administrativas al asumir funciones que no le corresponden.

2.1.2. Pretensiones

La parte demandante, presentó las siguientes pretensiones que se transcriben así:

> "1. Inaplicar el Decreto 0383 del 2013, por medio del cual se creó la Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, en desarrollo de las normas generales señaladas en la ley 4 de 1992, y los Decretos 022 de 2014; 1270 de 2015, 247 de 2016 y subsiguientes, por medio de los cuales, se ha venido fijando de manera anual el valor de la Bonificación Judicial para los servidores judiciales.
>
> 2. Declarar la nulidad de la Resolución Nro DESAJMAR18-632 del 19 de abril de 2018, por medio de la cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Manizales, negó el reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial.
>
> 3. Declarar la nulidad del acto ficto o presunto originado como consecuencia del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Nro. DESAJMAR18-632 del 19 de abril de 2018.
>
> Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, a título de restablecimiento del derecho, se acceda a las siguientes peticiones:
>
> 4. Se reconozca a la señora **JULIANA CASTAÑO BOTERO**, identificada con la cédula de ciudadanía Nº 1.053.829.658, la Bonificación Judicial establecida a través del decreto 0383 de 2013, que se percibe desde el 1º de enero de 2013, la cual constituye factor salarial y por ende debe tenerse en cuenta para liquidar la prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, y demás emolumentos prestacionales, conforme los cargos que haya desarrollado en la Rama Judicial.
>
> 5. Se reintegre y pague la diferencia entre el valor a reliquidar y lo pagado a título de salario, prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, y demás emolumentos prestacionales, desde que se reconoció la Bonificación Judicial y hasta que permanezca vinculado a la Rama Judicial. Por lo tanto, deberá reliquidar teniendo en cuenta como base la totalidad de la asignación básica mensual y todos los factores salariales, además, la Bonificación Judicial.

6. Seguir cancelando a la señora **JULIANA CASTAÑO BOTERO,** el 100% de la asignación básica mensual y los demás factores salariales, incluyendo, la Bonificación Judicial percibida desde el 1º de enero de 2014.

7. Que se indexen las sumas resultantes del reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial, conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se paguen intereses legales.

8. Las sumas del saldo insoluto dejadas de cancelar, tanto por salario como por prestaciones sociales deben ser actualizadas conforme al IPC, desde cuando debió surtirse el pago efectivo de la obligación y hasta el pago de la misma.

9. Pagar los intereses moratorios por las sumas dejas de cancelar hasta cuando se haga efectivo el pago, de conformidad con lo preceptuado por el inciso 3º del artículo 192 del C.P.A.C.A.

10. Condenar a la entidad demandada, en costas y agencias en derecho."

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante

En resumen, el apoderado de la parte actora reiteró lo manifestado en la demanda, recalcando que la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial independientemente del nombre que le haya dado el Gobierno Nacional.

Asimismo, se recalcó que la expresión "constituirá únicamente factor salarial de la base de cotización al Sistema de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud", contemplada en el artículo 1º del mencionado Decreto, es contrario a lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, por cuanto desconoce la aplicación de los principios de favorabilidad y progresividad del trabajador, así como los principios irrenunciables y derechos adquiridos.

También recordó que la bonificación judicial cumple con los requisitos para ser tenida como factor salarial pues: es una contraprestación directa del servicio del trabajador, es una prestación constante en el tiempo al ser percibida mes a mes y seguirá siendo pagada hasta tanto dure la relación laboral.

Para sustentar lo anterior, abordó la definición de salario con fundamento en la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado, de tal manera que, con fundamento en ello, afirmó que en el proceso se demostró de forma suficiente que el pago habitual de la bonificación judicial, constituye un factor de salario y debe ser reconocido

como tal, por lo que, de igual forma es procedente la reliquidación de aquellas acreencias laborales que se ven afectadas positivamente por la situación.

Por otro lado, sostuvo que las facultades reglamentarias del gobierno nacional tienen una relación indisoluble con las normas que le dan origen a dicha potestad, pues además de ser un limitante, es una forma legítima de salvaguardar la independencia de la estructura de las ramas del poder público en el modo como fueron instituidos por el constituyente de 1991.

Así las cosas, luego de exponer las razones por las cuales estima que debe decretarse la nulidad de los actos administrativos demandados, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda

3.2. Parte demandada

El apoderado de la parte demandada recordó, en síntesis, los preceptos constitucionales en virtud de los cuales se faculta al Gobierno Nacional para regular los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos. Se indicó que, con fundamento en los mismos y por expreso mandato del Decreto 383 del 2013, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de conformar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Además, el profesional invocó la existencia de varias sentencias proferidas por los órganos de cierre en materia constitucional y de lo contencioso administrativo indicando que en los mismos se hace alusión a la potestad que tiene el legislador (por expreso mandato constitucional) de disponer cuales conceptos salariales pueden ser liquidados sin consideración al salario total del servidor público. Ello, sin que implique omisión o incorrecto desarrollo de los deberes y normas que estipula la facultad reguladora en materia salarial.

En ese mismo sentido, citó la sentencia C-447 de 1997, la que a su vez replica lo indicado en sentencia C-279 de 1996, en la cual se hizo análisis de la Ley 4 de 1992; sobre el particular se dijo: *"este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquiden sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial y sin que pierdan por ello tal carácter"*.

Finalmente, indicó que la misma Corte Constitucional ha señalado: *"el legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución"*.

Además, luego de citar jurisprudencia constitucional respecto a los derechos adquiridos, indicó que la Rama Judicial no ha vulnerado ningún derecho de esa naturaleza, por cuanto la bonificación judicial apenas fue creada por la Rama Ejecutiva con la emisión del Decreto 383, por lo que antes de su expedición no existía en el patrimonio de la demandante derecho alguno frente a dicha prestación, máxime cuando dicho emolumento fue creado previa negociación de la Rama Judicial, la Rama Ejecutiva y Asonal Judicial. Se predica entonces, que no existe vulneración de derechos adquiridos y que no hay lugar a cancelar ninguna diferencia prestacional a título de bonificación salarial en favor de la parte actora.

Ahora bien, en torno a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, indicó que la misma está reservada a los jueces, por tanto, en virtud del principio de legalidad y comoquiera que el Decreto 383 del 2013 está vigente, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus seccionales están en la obligación de aplicar dicha normativa al tenor literal de su redacción; recordando que el ejercicio de sus funciones debe estar orientado por el debido cumplimiento de las normas vigentes, so pena de sufrir las consecuencias penales, fiscales y disciplinarias de una decisión que contraríe el régimen jurídico vigente.

Terminando sus alegaciones, la Rama Judicial trajo a colación varias providencias que versan sobre la legalidad y constitucionalidad de los emolumentos sin carácter salarial, indicando que el ejecutivo no ha perdido la facultad de tomar en cuenta o no una parte de la remuneración que perciben los empleados públicos para definir las bases sobre las cuales deben efectuarse otros pagos e insistió que dicho actuar no contraría el bloque de constitucionalidad.

En conclusión, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda y se declaren prósperas las excepciones: *"De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante", "Integración de litisconsorcio necesario" y "prescripción"*.

IV. MEDIOS PROBATORIOS RELEVANTES

- Reclamación administrativa (págs. 7-13 del archivo: 02CuadernoUno.pdf).
- Resolución DESAJMAR18-632 del 19 de abril de 2018 (págs. 21-22 del archivo: 02CuadernoUno.pdf).
- Recurso de apelación formulado en contra de la resolución anterior (págs. 23-29 del archivo: 02CuadernoUno.pdf).
- Resolución DESAJMAR18-865 del 17 de mayo de 2018 (págs. 31-32 del archivo: 02CuadernoUno.pdf).
- Constancia de Conciliación Extrajudicial ante la Procuraduría (págs. 33 a 34 del archivo: 02CuadernoDos.pdf).
- Certificado Laboral Deaj (15CertificadoLaboral.pdf).

V. CONSIDERACIONES

5.1. Presupuestos procesales

El Juzgado es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA, Acuerdo PCSJA21-11764, del 11 de marzo de 2021). Asimismo, se observa que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas, la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente, se recaudaron los medios probatorios necesarios y se garantizó la contradicción y defensa respecto a los mismos, y, finalmente, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión; es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Al finalizar cada etapa procesal se efectuó el control de legalidad, sin que se encontraran errores que requirieran la adopción de medidas de saneamiento. No se advirtió la necesidad de aplicar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

5.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

En el presente caso la parte actora estima que el Decreto 383 de 2013 creó una bonificación judicial que debe tenerse en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que devengaron, devengan o devengarán los servidores judiciales. Adicionalmente pretende que, esa misma bonificación, sea considerada factor salarial para el cálculo de la **prima de servicios, la prima de productividad, la bonificación por servicios prestados**, l**a prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial.**

Es decir, la parte reclama el incremento de la totalidad de las prestaciones que reciben los servidores judiciales. Es en este contexto en el que se desarrolla la presente providencia.

Para sustentar lo anterior, se invocó, entre otros argumentos, la excepción de inconstitucionalidad y se recurrió a antecedentes jurisprudenciales para apuntalar la estrategia de litigio.

Esto conduce al Despacho a pronunciarse sobre la totalidad de las prestaciones. En aras de la congruencia entre las pretensiones de la demanda, la contestación de la demanda y la sentencia, y en el marco de la autonomía e independencia judicial, para el Juzgado es obligatorio pronunciarse de la manera como lo hará. Actuar de forma opuesta podría conducir a la denegación injustificada al acceso a la

administración de justicia e impediría abrir la discusión en materia de derechos laborales.

Esta postura se inscribe dentro de una visión garantista del derecho y de la perspectiva de la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia. Se trata de honrar principios y derechos constitucionales de las y los servidores de la Rama Judicial. Además de puntualizar las posibles prestaciones reconocidas o negadas.

En el anterior contexto, el Despacho fija como problemas jurídicos que deben resolverse en esta instancia, los siguientes:

> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora?
>
> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad, la prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial?

En caso afirmativo:

> ¿Se configuró la prescripción trienal de las prestaciones?
>
> ¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción moratoria por la consignación incompleta de las cesantías al correspondiente fondo?

El itinerario que recorrerá la presente providencia estará guiado por el orden de cada problema jurídico, el análisis normativo y jurisprudencial, así como la conclusión del Despacho. Dentro del acápite que corresponda, se abordarán los siguientes subtemas: la facultad del ejecutivo para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, el concepto de salario, la excepción de inconstitucionalidad y con fundamento en ello, la resolución del caso particular. Con estos argumentos, de contera, se resolverán las excepciones de mérito.

5.3. Tesis del Despacho

De conformidad con el análisis constitucional, legal y jurisprudencial realizado por el Despacho, existe mérito para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda. Con sujeción a los argumentos que a continuación se desarrollarán, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013 ostenta la naturaleza de una verdadera prestación constitutiva de salario, motivo por el cual se puede interpretar

como un factor que debe ser tenido en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que perciban los servidores judiciales.

En cuanto a la pretensión ligada a la reliquidación de la bonificación por servicios prestados, las primas de servicios y productividad, se negarán, en resumen, por las siguientes razones:

1. El Gobierno Nacional cuenta con mayor discrecionalidad en la regulación normativa sobre aquellas prestaciones, dádivas o privilegios laborales ocasionales, es decir, que no son propiamente habituales, como la bonificación por servicios prestados, primas de servicios y productividad.

2. Estas prestaciones no son de aquellas cuya finalidad es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo.

3. Aceptar en este punto la tesis de la parte actora, implicaría considerar que la bonificación judicial y la asignación salarial mensual son una misma cosa, lo cual desfiguraría la existencia de distintas prestaciones que cumplen distintos propósitos, así como la existencia de una amplia clasificación de prestaciones diseñada por el legislador para la retribución de los servidores públicos.

4. Adicionalmente, acceder a la pretensión generaría un efecto prestacional consistente en el incremento de las prestaciones sociales por distintas vías, lo cual, en criterio del Juzgado, no estaría acorde con los lineamientos fiscales que se le debe impartir al patrimonio público en virtud de la Constitución Política (art. 334 entre otros), sobre todo a aquellos que tienen que ver con la racionalidad y razonabilidad del gasto público.

La tesis que se pretende desatar se fundamenta en la naturaleza de un ordenamiento jurídico cuya norma fundamental es la Constitución de 1991, norma que supone su primacía sobre las restantes del ordenamiento y de la que se deriva una fuerza normativa tal que subordina las demás reglas expedidas en virtud de su autorización.

No se puede pasar por alto que de la Constitución Colombiana se deriva la validez formal y material de las normas del ordenamiento jurídico. Esta fuerza directiva implica la subordinación legislativa y administrativa a las disposiciones fundamentales de la Carta y al Bloque de Constitucionalidad.

Adicionalmente, para sustentar esta providencia se tuvieron en cuenta los lineamientos argumentativos que, en esencia, han expuesto el Tribunal Administrativo de Caldas y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así como

Jueces Administrativos del país, acogiéndose así el precedente vertical[1] y horizontal[2]. Eso sí, debe resaltarse que en estas providencias se hace alusión a las prestaciones sociales de manera genérica, sin que se realice un estudio individual de las prestaciones laborales asignadas a un servidor judicial, distintas a las sociales.

5.3.1. Bonificación judicial como factor salarial

Para desarrollar este acápite es indispensable abordar, en primer término, los orígenes normativos de la bonificación judicial; luego se estudiará lo propio respecto al concepto de salario y como corolario, se determinará si en efecto, puede predicarse que la bonificación judicial es un factor salarial que debe ser tenido en cuenta en la liquidación de las prestaciones sociales de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial.

5.3.1.1. Desarrollo normativo

En virtud de lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de 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". (Negritas y subrayas fuera de texto).

Respecto a los destinatarios de la norma, se previó:

> **"ARTÍCULO 1o.** El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:
> (…)
> b) Los empleados del Congreso Nacional, **la Rama Judicial**, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; (…)" (Negrita del despacho).

En relación a los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios enumerados en el artículo antes transcrito, se dispuso:

---

[1] Sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, del 24 de marzo de 2021, emitida dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82.

[2] Sentencia emitida por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, del 12 de diciembre de 2018, dentro del proceso radicado No. 15001333301320160005500; Sentencia del 21 de junio de 2019, expedida por el Juzgado Primero Administrativo de Cali, dentro del proceso radicado No. 76001333300120180007400. Asimismo, sentencias del Juzgado Segundo Administrativo de Manizales, entre las cuales vale la pena citar la emitida el 19 de junio de 2019, dentro del proceso radicado No. 17001333300220170022300.

"ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. **En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales**". (Negritas y subrayas fuera de texto).

De igual forma, la ley 4 de 1992 previó:

"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." (Subrayas y negrillas fuera de texto)

El precitado parágrafo, suscitó el conflicto laboral respecto del cual fue suscrita acta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se finalizó el litigio laboral en los siguientes términos[3]:

"(…) Siendo las nueve y Cuarenta y uno (9:41) de la noche del día Martes Seis (6) de Noviembre de Dos Mil Doce (2012), reunidos en las instalaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y, con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,

[3] http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/251/ACTA-DE-ACUERDO-SUSCRITA-ENTRE-EL-GOBIERNO-NACIONAL-DE-LA-REPUBLICA-DE-COLOMBIA-Y-LOS-REPRESENTANTES-DE-LOS-FUNCIONARIOS-Y-EMPLEADOS-DE-LA-RAMA-JUDICIAL-Y-FISCALIA-GENERAL-DE-LA-NACION.aspx

ACUERDAN:

1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.

(…) 3.- A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS ($120.000.000.000).

El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (…)" (Subrayas fuera de texto).

Nótese la claridad que arroja el sentido más elemental de las expresiones usadas en el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los servidores judiciales al decir: "*Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración…", y, (…) El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación (…).*

La precisión resaltada tiene que ver con la intención del Gobierno de hacer ajustes y efectuar una nivelación en la REMUNERACIÓN de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, el acuerdo se suscribió con el ánimo de impactar favorablemente la remuneración del empleado, entendida como una retribución mensual.

Así pues, el Presidente de la República, en desarrollo de las normas generales, mediante Decreto 383 de 2013, estableció para los servidores públicos de la Rama Judicial, el derecho a percibir una bonificación judicial en los siguientes términos:

"**ARTÍCULO 1.** 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.**

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:
(…)"

Como se puede apreciar, se hace hincapié en que el emolumento creado se reconocerá 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.

Por otro lado, el Decreto en comento, prescribe:

> **"ARTÍCULO 3.** Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos."

De tal manera que, el texto normativo dispone que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en él, en concordancia con lo establecido en el artículo 10[4] de la Ley 4ª de 1992.

Por su parte, mediante Decreto 1269 de 2015, el Gobierno Nacional hizo ajustes a la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, y en relación a la condición o no de factor salarial, señaló:

> "ARTÍCULO 1. Ajústase la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 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, que 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.** La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2015, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada a año al valor que se fija en las siguientes tablas (...)" (Negrita por fuera del texto original).

De tal suerte, el texto normativo que efectuó ajustes a la bonificación judicial, reiteró lo en él previsto y hace especial énfasis en que dicho rubro únicamente constituirá factor salarial a efectos de determinar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, se ratifica que se trata de una prestación que se percibe mensualmente dentro de un régimen prestacional y salarial de ciertos servidores públicos.

5.3.2. El concepto de salario

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 53, facultó al Congreso de la República para expedir el estatuto del trabajo teniendo en cuenta para su creación los siguientes principios mínimos fundamentales:

---

[4] ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

"Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
(…)
Los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, serían parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores". (Negritas por fuera del texto original)

Conforme a lo anterior, los acuerdos, contratos y leyes, no pueden causar perjuicios o agravios a los derechos de los trabajadores en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho. Ello implica que los acuerdos que se hayan suscrito, no se pueden desconocer en las disposiciones normativas que para tal fin se expidan.

En esa misma línea, el Bloque de Constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de Constitucionalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se vulnera el texto mismo de la Carta Política. Como instrumento internacional aplicable al tema en comento, se encuentra (entre otros) el Convenio sobre la Protección del Salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión OIT, que tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, el cual dispuso:

"(…) 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". (Negrita fuera de texto).

Tratándose de las normas internas que se ocupan del concepto de salario, se encuentra la Ley 50 de 1990. Sobre los elementos del salario y los que no lo son, dispuso:

"**Artículo 14.** El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. 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 15. El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. **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, excedente 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." (Destacado fuera del texto).

Nuevamente es necesario resaltar el significado de lo que constituye salario, en especial cuando se establece que constituye por tal aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio y no aquellas que recibe ocasionalmente y por mera liberalidad del empleador. En este sentido, salta a la vista que la bonificación judicial se paga de manera mensual como contraprestación directa por los servicios prestados, no de manera ocasional y por la liberalidad del empleador.

La Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, mediante la cual resolvió la demanda en contra de algunos apartes de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990, en relación a la noción de salario expuso[5]:

"(…) **Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones**, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales (…)". (Subrayas y negrillas fuera de texto)

También, en sentencia C-710 de 1996 definió lo que es factor salarial así:

[5] C-521, 1995.

"(…) **La definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente**. El artículo se limita a establecer que no constituyen salario las sumas que ocasionalmente, y por mera liberalidad recibe el trabajador, y a señalar algunos ejemplos de esos conceptos. Definición que no desconoce norma alguna de la Constitución, ni impide que se pueda reclamar ante el juez competente, el reconocimiento salarial de una suma o prestación excluida como tal, cuando, por sus características, ella tiene por objeto retribuir el servicio prestado. En caso de que los regímenes salariales desconozcan la norma, y, por ende, se cree una desigualdad, lo lógico es demandar esos regímenes y, no el artículo que se acaba de analizar, pues él se limita enunciativamente a determinar que sumas no son salario. **Sin que ello implique que, en casos concretos, el juez, una vez analizadas las circunstancias que rodean el caso puesto a su consideración, concluya que determinadas sumas de dinero que recibe el trabajador, a pesar de estar excluidas como factor salarial lo son, en razón al carácter retributivo de la labor prestada. Nada obsta para que el legislador, en relación con determinadas prestaciones, establezca que ellas, a pesar de no ser salario, se consideren como tal, para asignarle determinados efectos** (…)". (Negritas del despacho)

A su turno, el Consejo de Estado, en sentencia con radicación: 76001233100020110186 7-01 (21519) del 17 de marzo de 2016 se pronunció respecto al concepto de salario así:

"(…)
Así pues, constituye salario, en general, toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador y no hacen parte de este, (i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones; (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajador, como el auxilio de transporte; (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extralegal, si las partes acuerdan que no constituyen salario. A su vez, los factores que no constituyen salario, y, dentro de estos, los beneficios o bonificaciones extralegales que expresamente se acuerden como no salariales, sean ocasionales o habituales, no hacen parte de la base del cálculo de los aportes parafiscales al ICBF. Ello, porque la base de los aportes es la nómina mensual de salarios, es decir, "la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario", como prevé el artículo 17 de la Ley 21 de 1982. **Cabe insistir en que las bonificaciones ocasionales otorgadas por mera liberalidad del empleador no constituyen factor salarial por mandato legal (art 128 C.S.T.), sin que se requiera de acuerdo entre las partes y que, con fundamento en la misma norma y en el artículo 17 de la Ley 344 de 1996, tampoco son salario las bonificaciones o beneficios, -sean ocasionales o habituales-, siempre**

que sean extralegales y que las partes expresamente acuerden que no hacen parte del salario (…)"[6]. (Negrillas fuera de texto)

De igual forma, en otro pronunciamiento del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, desarrolló ese mismo concepto, en los siguientes términos:

"(…) Esta corporación[7] ha hecho la distinción de los conceptos devengar y salario, en tanto no son idénticos, y por ello no se pueden confundir. Devengar, es adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título; mientras que el Salario es la retribución por el servicio prestado y en este sentido, es uno de los posibles objetos del verbo devengar; de donde no todo lo devengado es salario, así como el salario no puede considerarse devengado para todos los efectos, en la medida en que pueden devengarse –causarse- rentas o ingresos a títulos diferentes.

Así las cosas, cuando la ley se refiere expresamente al salario como unidad de medida, todo pago que tenga un propósito retributivo, constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene naturaleza salarial y debe incluirse en la base de liquidación del derecho pretendido.

En ese orden de ideas, cuando la ley estipula que lo devengado por un funcionario es la unidad de medida de un derecho, la misma ley será la que defina qué ingresos percibidos deben ser imputados en la liquidación del mismo. **Igualmente, cuando se refiera al salario debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica** (…)".

Sobre el tema, la Corte Suprema de Justicia en la sentencia 8269 de junio 25 de 1996 se pronunció:

"(…) la índole de un derecho no se desnaturaliza por su origen unilateral o bilateral, por esta razón **si un pago en realidad retribuye de manera directa aunque no inmediata el trabajo, su naturaleza no puede ser otra distinta a la de un salario, puesto que constituye salario toda remuneración del servicio prestado subordinadamente cualquiera sea la forma que adopte o la periodicidad del pago**. **Por ello la denominación es algo meramente accidental**; y de todos modos, como acertadamente lo recuerda la réplica, en su sentida natural y obvio la expresión "gratificación" no es sinónimo de "gratuidad", puesto que uno de sus significados es el de "**remuneración fija que se concede por el desempeño de un servicio o cargo**" y en cambio, "gratuito" es aquello que se da "de balde o de gracia" (…)".

Tratándose de las bonificaciones habituales, la Sala Laboral de la Corte ha reiterado que tienen el carácter de elemento integrante de salario, razón por la cual deben ser

---

[6] Sentencia de 6 de agosto de 2014, exp. 20030, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.
[7] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011). Radicación número: 50001-23-31-000-2006-00945-01(1854-09).

tenidas en cuenta al liquidarse las prestaciones sociales. Sobre el particular, la sentencia del 16 de mayo de 2018, SL1798, Radicación No. 63988, indicó lo siguiente:

> "En este punto, **juzga prudente la Sala recordar que por regla general todos los pagos recibidos por el trabajador por su actividad subordinada son salario, a menos que:** (i) se trate de prestaciones sociales; (ii) de sumas recibidas por el trabajador en dinero o en especie, no para su beneficio personal o enriquecer su patrimonio sino para desempeñar a cabalidad sus funciones; (iii) se trate de sumas ocasionales y entregadas por mera liberalidad del empleador; (iv) los pagos laborales que por disposición legal no son salario o que no poseen un propósito remunerativo, tales como el subsidio familiar, las indemnizaciones, los viáticos accidentales y permanentes, estos últimos en la parte destinada al transporte y representación; y (v) «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» (art. 128 CST).
>
> En la medida que la última premisa descrita es una excepción a la generalidad salarial de los pagos realizados en el marco de una relación de trabajo, es indispensable que el acuerdo de las partes encaminado a especificar qué beneficios o auxilios extralegales no tendrán incidencia salarial, sea expreso, claro, preciso y detallado de los rubros cobijados en él, pues no es posible el establecimiento de cláusulas globales o genéricas, como tampoco vía interpretación o lectura extensiva, incorporar pagos que no fueron objeto de pacto. **Por ello, la duda de si determinado emolumento está o no incluido en este tipo de acuerdos, debe resolverse en favor de la regla general, esto es, que para todos los efectos es retributivo."** (Negrita fuera de texto)[8]

En este contexto, de conformidad con el ordenamiento jurídico Colombiano y la interpretación que de él han hecho las Altas Cortes, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, 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 o comisiones.

De esta manera se observa que la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia coinciden en que, si existe una relación laboral, la suma recibida será una contraprestación que el empleador debe al trabajador, no sólo por la prestación de su servicio sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero; que no corresponde a una gratuidad o mera liberalidad del mismo y que, además, **sea habitual**, y que constituya un ingreso personal del segundo.

---

[8] Esta misma posición fue ratificada en sentencias del 10 de julio de 2006, Radicado No. 27325 y del 24 de febrero de 2010, Radicación No. 33790.

Corolario de ello, se advierte la imposibilidad de que el salario pierda su condición de tal, en virtud a disposición unilateral del empleador o por convenio individual o colectivo entre patronos y trabajadores o por el nombre con el que se identifique a la remuneración, pues si existen los elementos constitutivos de salario, ésta lo será sin importar el formalismo con el que se denomine la disposición remuneratoria según el principio de primacía de la realidad sobre las formas.

En este hilo argumentativo, se considera que la prestación creada por el decreto objeto del presente proceso, tiene todas las características para catalogarse como una prestación que puede incluirse dentro del concepto de salario, razón por la cual, se pueden estimar contrarias a derecho, aquellas disposiciones que contravengan esa naturaleza y, de paso, desconozcan los principios fundamentales de la Constitución Política de 1991.

5.4. Conclusión

En acatamiento a la ley y a la jurisprudencia aludidas de manera precedente, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, al ser un reconocimiento mensual, implica habitualidad. Además, se trata de una concesión monetaria que no es otorgada por mera liberalidad de la Rama Judicial, sino que, por su real conformación, consiste en una remuneración directa del servicio prestado por los servidores judiciales, lo que la convierte en un elemento constitutivo de salario.

Recuérdese que la bonificación en comento fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial y, por tal motivo, el Ejecutivo cimentó dicho texto normativo en los preceptos de la Ley 4ª de 1992. Así pues, el objetivo del mencionado reconocimiento siempre ha sido la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados a la entidad demandada, sin que sea posible desconocer tal intención, porque fue el mismo Gobierno Nacional quien lo estableció desde el momento en que se suscribió el acta de acuerdo antes referenciada.

También habrá de decirse que, bajo las disposiciones constitucionales ya revisadas, la previsión efectuada en el artículo 3 del Decreto 383 de 2013, que remite a lo reglado por el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992[9], no es aplicable. Esto es así, porque si bien no pueden existir regímenes diferentes a los estipulados por el legislador y el Ejecutivo, la ley marco en ningún momento autoriza al Gobierno Nacional para que desconozca las garantías laborales mínimas de los servidores públicos de la Rama Judicial y blinde situaciones nugatorias de derechos supralegales.

De tal modo que el artículo 3 del Decreto 383 de 2013 no es oponible a las autoridades judiciales, en la medida que, al establecer su alcance interpretativo, se vislumbra que

[9] "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos"

el mismo no se adapta a los cánones fundamentales de la Constitución Política de 1991. Las prescripciones reglamentarias del decreto analizado, deben ser examinadas a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido explicado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera[10]:

> "(…) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (…)".

Siguiendo este razonamiento, se constata que el decreto objeto de análisis, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores de la Rama Judicial solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial sino que vulnera el artículo 53 del texto Constitucional.

Por demás, el sentido mismo del acuerdo al que llegaron los servidores de la Rama Judicial con el gobierno nacional, no es otro que el de pactar una nivelación salarial y no una dádiva transitoria a modo de compensación u obsequio por los servicios prestados.
Sin embargo, para el Despacho es necesario fijar una posición en torno a cuáles prestaciones deben reliquidarse y cuáles no. Lo anterior con sujeción a las pretensiones que formulara la parte demandante -De manera general o específica-, el principio de la congruencia[11] y el principio de la autonomía e independencia judicial.

Lo anterior, partiendo de la base que los servidores judiciales perciben una serie de beneficios que se podrían dividir genéricamente en prestaciones sociales (Vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, entre otras) y laborales (bonificación por servicios prestados, prima de servicios, bonificación por actividad judicial, entre otros). Además, algunos de estos beneficios son, a su vez, factores salariales para la liquidación de otras prestaciones, por ejemplo, la bonificación por servicios prestados es factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

---

[10] Sala De Casación Laboral. Carlos Ernesto Molina Monsalve, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).
[11] Sentencia T-079 de 2018. Consideración nº 71:

71. A propósito de lo anterior, vale la pena traer a colación el principio de congruencia de las providencias, según el cual, la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y las pretensiones esgrimidos en la correspondiente demanda.

5.5. El Juez Administrativo está autorizado para inaplicar normas jurídicas

Determinado lo anterior, esto es, la contravención del apartado del artículo 1º del Decreto 383 de 2013 a las normas constitucionales y legales que se han citado, en tanto restringen el efecto laboral de la bonificación judicial, ha de establecerse si procede la inaplicación del mismo.

En estos términos, resulta necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, según el cual: *"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".*

Lo precedente, por cuanto existen razones para estimar que la interpretación según la cual, la bonificación judicial no puede constituirse en un factor salarial para el cálculo de las prestaciones sociales del trabajador, se apartan de los elementos constitucionales y convencionales que por virtud de la Carta Superior deben ser respetados. No se trata de un mero capricho o liberalidad del juzgador, sino de una interpretación que se acompasa con los principios fundantes del Estado Social de Derecho y la carga axiológica de la carta fundamental.

Volviendo a la excepción de inconstitucionalidad, debe expresarse que esta figura jurídica es entendida como la inaplicación de un canon que se pretende aplicar en un caso concreto, ante la inconstitucionalidad que dicho precepto supone en ese contexto particular, y por ello sus efectos se circunscriben únicamente al preciso asunto en que se alega.
El profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez señaló sobre este asunto lo siguiente[12]:

> "(…) La segunda parte del inciso 1º del artículo 4º de la Constitución, establece la llamada excepción de inconstitucionalidad. La Corte la definió como "una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta común acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos sin que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales"[13].
>
> Se configura cuando en la solución de un caso concreto concurran dos posibilidades divergentes, una que ofrece la ley y otra que ofrece la Constitución, en cuyo caso el funcionario debe inaplicar la ley y aplicar directamente la constitución. Obsérvese que la norma no es declarado inexequible, sino que simplemente no se aplica por resultar inconstitucional en el caso concreto. (…)"

---

[12] Quinche Ramírez, Manuel F. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. Sexta Edición. 2018. Bogotá D.C.
[13] Sentencia T-389 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto, consideración jurídica 25.

La jurisprudencia ha autorizado al Juez para que, incluso oficiosamente, inaplique actos administrativos que resulten lesivos del ordenamiento superior[14]:

> "(…) 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…". **Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto 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 Constitución. 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 concreto. 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. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (…)". (Negritas y subrayas del despacho).

De acuerdo a lo anterior y dado que el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 no menciona el carácter de factor salarial de la bonificación judicial, es conveniente inaplicar la expresión que se ve subrayada y que dice:

> "**ARTÍCULO 1o**. 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. (…)"

Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos

---

[14] Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Reglamentarios que modificaron el Decreto 383 de 2013. Ellos son: Decretos 022 de 2014, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y los que, año tras año, se expidan en el mismo sentido que los anteriores.

5.6. Segundo Problema Jurídico

Como la respuesta al primer problema jurídico es afirmativa, debe pasar a analizarse el segundo problema jurídico planteado:

> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad, prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial?

5.6.1. Deber de reajustar la bonificación por servicios prestados

En desarrollo de las normas generales de la Ley 4 de 1992, el Presidente de la República creó, mediante el Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, en los siguientes términos:

> **"ARTÍCULO 1º. Créase la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial** (Tribunales, Juzgados, **Fiscalía General de la Nación**, Direcciones Ejecutivas de la Administración Judicial, Consejos Seccionales de la Judicatura y empleados de las altas Corporaciones) y la Justicia Penal Militar, en los mismos términos establecidos en los artículos 45 y siguientes del Decreto-ley 1042 de 1978 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen, la cual será exigible a partir del 1o de enero de 1997.
>
> **La Bonificación por Servicios Prestados constituirá factor salarial para efectos de determinar la prima de servicio, prima de navidad, vacaciones y prima de vacaciones, auxilio de cesantía y pensiones**." (Negritas del despacho).

Dicha bonificación fue creada en favor de quienes a partir del 1 de enero de 1997 contaran con un año o más al servicio de la Rama Judicial. Para quienes aún no habían completado dicho lapso, el derecho se constituyó una vez cumplido el año de servicio respectivo. Finalmente, a partir de la reglamentación del Decreto 199 de 2014, se consagró la liquidación proporcional de este rubro a quienes al momento de retirarse del servicio no hayan cumplido un año.

Por este concepto, se reconoce entre un 35% y un 50% según la norma aplicable para cada vigencia fiscal que fija la respectiva escala salarial respecto a los empleados de la Rama Judicial. Así pues, sobre los factores a tener en cuenta para la liquidación de esta prestación económica, el Decreto 229 de 2016 dispuso:

> **"ARTÍCULO 10.** ***Bonificación por servicios prestados.*** La bonificación por servicios

prestados a que tienen derecho los empleados públicos que trabajan en las entidades a que se refiere el presente decreto será equivalente al cincuenta por ciento (50%) **del valor conjunto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación,** que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que no devengue una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a un millón quinientos cuatro mil cuarenta y siete pesos ($1.504.047) moneda corriente.

Para los demás empleados, la bonificación por servicios prestados será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor conjunto de los tres factores de salario señalados en el inciso anterior.

PARÁGRAFO. Para la liquidación de la bonificación por servicios prestados se tendrá en cuenta la asignación básica, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada. El empleado que al momento del retiro no haya cumplido el año continuo de servicios, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la bonificación por servicios prestados." (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Como se observa, la bonificación por servicios prestados es un elemento salarial de carácter no prestacional creado antes de la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013. Para su liquidación se dispuso tener en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Los factores referidos a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables a la demandante en razón del momento de su vinculación. Sobre el particular, se debe precisar que en la actualidad concurren dos regímenes prestacionales y salariales dentro de la Rama Judicial, esto es, el ordinario o de los no acogidos (Decreto 51 de 1993) y el especial o acogido (Decreto 57 de 1993). Éste último, es el aplicable a las personas vinculadas a partir del 1 de enero de 1993 y no contempló el pago de tales estipendios.

En ese orden de ideas, respecto de la parte actora sólo han de tenerse en cuenta para la liquidación de este rubro lo correspondiente a la ***asignación básica y los gastos de representación,*** en caso de que llegare a ocupar algún cargo con dicha asignación.

Como puede verse, el Gobierno Nacional creó y reguló esta bonificación de manera específica, señalando expresamente las condiciones que deben tenerse en cuenta para su reconocimiento y liquidación. Entre ellas es sobresaliente que se trata de una prestación de carácter anual, sometido a la condición que el servidor del Estado cumpla un año de servicio dentro de la entidad. Quiere decir lo anterior que el Gobierno de la época le dio una connotación de ocasional a ese estipendio, además

de someterla a una condición. En virtud de sus potestades reglamentarias y en ejercicio del poder normativo que se le atribuye, también especificó cuáles eran los factores que se tendrían en cuenta para su liquidación.

De manera que, ajustados a las características especiales de este rubro laboral, el Gobierno Nacional ostenta una mayor potestad para la regulación de prestaciones ocasionales. Motivo por el cual, el Despacho considera que no resulta obligatorio incluir la bonificación judicial para su cálculo o liquidación cuando se trata de una prestación no habitual sometida a una condición.

Por otro lado, desde su creación, vía Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados ostenta la calidad de factor salarial (por expresa disposición normativa) para determinar el *quantum* de la prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías y pensiones, esto es, un factor que tiene incidencia en el cálculo de las prestaciones sociales de la demandante. Razón por la cual, acceder a la prosperidad de la pretensión de reliquidar la bonificación por servicios prestados teniendo en cuenta la bonificación judicial como parte integral de la asignación básica mensual, implicaría el acrecimiento de las prestaciones sociales devengadas por el trabajador por distintas fuentes.

Independientemente del nombre que se le otorgue –factor salarial, factor prestacional o base para liquidar- lo cierto es que el Despacho no está de acuerdo con que se tenga en cuenta la bonificación judicial, como parte de la asignación mensual para reliquidar la bonificación por servicios prestados, pues de ser así, las prestaciones sociales no solo se incrementarían directamente por la vía de la bonificación judicial, sino que se incrementarían por la vía de la bonificación por servicios prestados -ya aumentada de accederse a la pretensión-.

Finalmente, estima el despacho que no está llamado a prosperar el argumento según el cual considerar la bonificación judicial como factor salarial es de suyo aceptar que hace parte de la asignación básica mensual. Como se observa dentro del plenario, el "sueldo básico" identificado con el código 1050 en la respectiva certificación emitida por el Área de Talento Humano y la "Bonificación judicial" código 1173, son dos conceptos separados que si bien se perciben mes a mes por los y las empleados judiciales, no es dable equipararlas a una unidad indisoluble, y, en vista de ello, es que su liquidación se efectúa de manera independiente y su impacto sobre las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales deben ser diferenciados, como en efecto lo ha realizado este Juzgado. Ello, también, en desarrollo de lo previsto en el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, que trae como máxima la racionalización del gasto público.

5.6.2. Deber de reajustar la prima de productividad

En desarrollo de las normas generales de la Ley 4 de 1992, el Presidente de la República creó, mediante el Decreto 2460 de 2006, la prima anual para mejorar la

productividad para los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, en los siguientes términos:

> **"Artículo 1º. Créase para los empleados de la Rama Judicial** y de la Fiscalía General de la Nación una prima anual para mejorar la productividad, **equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la *remuneración mensual*, pagadera en el mes de diciembre de cada año, la cual constituirá factor salarial para liquidar las prestaciones sociales.**
>
> Igualmente, y en las mismas condiciones tendrán derecho a esta prima los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (…)" (Negritas fuera del texto).

De igual manera, mediante el Decreto 3899 de 2008, por el cual se modifica el Decreto 2460 del 21 de julio de 2006, afirma:

> "**ARTÍCULO 1°**. **La prima de productividad** de que trata el decreto 2460 de 2006, **que constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales**, se reconocerá y pagará así: (…)
>
> 3. A partir de la vigencia de 2010, esta prima será igual a 30 días de la remuneración mensual, de los cuales 15 días se pagarán en el mes de junio y quince 15 días en el mes de diciembre. (…)
>
> **PARÁGRAFO.** No tendrán derecho a esta prima los magistrados de las Altas Cortes, los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia, los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación a quienes se les reconoce y paga la Bonificación de Gestión Judicial y la Bonificación de Actividad Judicial de que tratan los Decretos 4040 de 2004, 3131 de 2005 y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, y quienes estén percibiendo la Bonificación por Compensación, o la bonificación de dirección prevista en el Decreto 3150 de 2005.
>
> **ARTÍCULO 2°**. Tendrán derecho al pago proporcional de esta prima quienes hayan prestado sus servicios, de manera continua o discontinua**,** por un lapso no inferior a tres (3) meses durante el respectivo semestre". (Negrita fuera de texto)

Como se aprecia, la prima de productividad también posee por virtud de la ley, la calidad de factor salarial para liquidar las prestaciones sociales. Además, es uno de los criterios para determinar el índice base de cotización (IBC) para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, esto es, es un factor que tiene incidencia en las prestaciones sociales de la demandante[15].

Por tanto, en igual sentido que la bonificación por servicios prestados, se estima que no es viable acceder a la prosperidad de la pretensión de reliquidar la prima de productividad teniendo en cuenta la bonificación judicial como parte integral de la asignación mensual, por tratarse de una prestación *ocasional*, por ende, en la que el

---

[15] Tal como se indica en Concepto No. 53271 del 21 de febrero 2019, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Gobierno Nacional posee mayor autonomía en su regulación. Motivo por el cual no hay razones de peso para variar el sentido mismo de las normas que la regulan.

Como si lo anterior fuera poco, si se accede a la prosperidad de esta pretensión, no solo se incrementarían las prestaciones sociales vía bonificación judicial como factor salarial, sino que se volverían a incrementar por la vía de la prima de productividad (ya incrementada por la bonificación judicial bajo el caso hipotético de la prosperidad de la pretensión). Razón por la cual se debe negar.

5.6.3 Deber de reajustar la prima de servicios

En torno a esta prestación, el Decreto 1042 de 1978 dispuso:

> **"ARTÍCULO 58. La prima de servicio.** Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a **una prima de servicio anual** equivalente a quince días de remuneración, que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año.
>
> Esta prima no se regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.
>
> **ARTÍCULO 59. De la base para liquidar la prima de servicio.** La prima a que se refiere el artículo anterior se liquidará sobre los factores de salario que se determinan a continuación:
>
> a) El **sueldo básico** fijado por la ley para el respectivo cargo.
>
> b) Los incrementos salariales por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.
>
> c) Los gastos de representación.
>
> d) Los auxilios de alimentación y transporte.
>
> e) **La bonificación por servicios prestados.**
>
> Para liquidar la prima de servicio, se tendrá en cuenta la cuantía de los factores señalados en los ordinales precedentes a 30 de junio de cada año." (Negrillas fuera de texto).

En un mismo sentido, los Decretos 330 de 2018, 1011 de 2019 y 304 de 2020, han regulado lo propio acerca de la base de liquidación de dicho emolumento y respecto al pago proporcional de dicho derecho laboral. El mencionado decreto 304 de 2020 dispuso:

> "**ARTÍCULO 6. De la base para liquidar la prima de servicio.** Además de los factores de salario señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, **para la liquidación de la prima de servicios, se tendrá en cuenta la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.**

> **ARTÍCULO 7. Pago proporcional de la prima de servicios.** Cuando a treinta (30) de junio de cada año el empleado no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la prima de servicios, de que trata el artículo 58 del Decreto 1042 de 1978. También se tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de esta prima cuando el empleado se retire del servicio, en este evento la liquidación se efectuará, teniendo en cuenta la cuantía de los factores señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, causados a la fecha de retiro."

En este orden de ideas, para calcular este emolumento se tendrá en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, los auxilios de alimentación y transporte, la bonificación por servicios prestados, la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Lo referido a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables a la demandante en razón del momento de su vinculación, tal como se explicó en el aparte respectivo a la bonificación por servicios prestados.

Así pues, la prima de servicios tiene un periodo de generación anual, lo que la convierte en estipendio de carácter eventual el cual no ha sido previsto para atender a las contingencias propias del ejercicio de las funciones y que obedece a la liberalidad de regulación salarial que ostenta el Gobierno Nacional. Como expresión de lo anterior, se resalta que otros factores salariales (como la bonificación por servicios prestados) ya son tenidos en cuenta para su liquidación, lo que confirma el nivel de autonomía gubernamental para regular el reconocimiento y pago de este emolumento sin carácter de prestación social.

Nótese que acceder a la pretensión de la parte actora implica que la prima de servicios no solo se incrementaría por conducto de la bonificación judicial (en caso de acceder a la pretensión), sino por la vía de la bonificación por servicios prestados (ya aumentada en caso de acceder a la pretensión de la parte). Además de fundir en un solo concepto la categoría de *"sueldo básico"* con la *"bonificación judicial"*. Circunstancias con las que el Despacho no está de acuerdo en virtud de los argumentos ampliamente esbozados.

5.6.4 Conclusiones comunes a la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios

La negativa planteada respecto de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios se complementa con los argumentos que a continuación se exponen:

En primer lugar, se debe aclarar que una cosa es que se reconozca la bonificación judicial como factor salarial, esto es, como uno de los elementos de salario que son

tenidos como medida para la liquidación de prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores de la Rama Judicial y otra muy distinta, predicar de ésta la condición de unidad indisoluble respecto al concepto de asignación básica mensual o sueldo básico.

Aceptar tal planteamiento, sería desdibujar las diferentes clasificaciones existentes de factores salariales para asumir que todos ellos constituyen un solo concepto, lo cual riñe con las especiales naturalezas y objeto de cada rubro y lo que, entre otras cosas, generaría consecuencias frente al régimen salarial y prestacional y de carácter tributario[16].

Complementariamente, la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios no son prestaciones sociales, esto es, su finalidad no es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo y por tanto, para su liquidación no es menester tener en cuenta la totalidad de factores salariales (entre ellos el acá reconocido vía excepción de inconstitucionalidad) pues para este tipo de rubros, el ejecutivo puede ejercer una mayor liberalidad de regulación en la medida que se trata de dádivas y privilegios laborales ocasionales. Lo anterior con el riesgo de sonar reiterativo.

También, como ya se ha expuesto, si se autoriza la prosperidad de esta pretensión, no solo se incrementarían las prestaciones sociales vía bonificación judicial, sino que se volverían a incrementar por la vía de la bonificación por servicios prestados y la prima de productividad.

Para el Despacho, esta situación no se acompasa con una apropiación razonable y racional de la inversión de los recursos públicos, ni con la intención del Constituyente y el Legislador Colombiano. Razón por la cual se negará indistintamente si se liquida sobre una doceava o sobre un porcentaje distinto, pues en todo caso termina teniendo un incremento que no se puede pasar por alto.

5.6.5. Deber de reajustar la prima especial de servicios

Como se anticipó, el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial ha establecido algunos estipendios salariales exclusivos para los empleados (la prima de productividad, por ejemplo) y otros para los funcionarios debido a la especial naturaleza de las funciones desempeñadas. Dentro de los emolumentos consagrados en favor de los funcionarios judiciales y en concreto para quienes ostentan los cargos de Jueces y Fiscales, la ley 4 de 1992 previó:

> "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

[16] Ver artículo 206 del Estatuto Tributario.

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 (1) 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".[17]

Dicho texto normativo fue modificado por la ley 332 de 1996 y posteriormente aclarado en el siguiente sentido:

"Artículo 1º.- Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998 La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, **que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio** harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.

La anterior prima **con las mismas limitaciones**, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación."[18]

Sobre el reconocimiento de este elemento del salario, en sentencia de unificación SUJ-016-CE-S2-2019, la Sala Plena de Conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, resolvió:

"PRIMERO**. UNIFICAR JURISPRUDENCIA respecto a la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la ley 4 de 1992 en los siguientes términos**:

1. **La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de esta**. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. **La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.**

2. Todos los beneficiaros de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros **tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del**

---

[17] La Corte Constitucional mediante Sentencia C-279 de 1996 declara la EXEQUIBILIDAD de la frase "sin carácter salarial".

[18] Texto en Negrita declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998.

salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.

3. **Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992** (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) **tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.**

(…)

Como se ve, la máxima corporación de lo contencioso administrativo en sentencia de unificación (dada la importancia jurídica del asunto, la trascendencia económica y la necesidad de sentar jurisprudencia), estudió y decantó el origen de la prima especial de servicios precisando que su naturaleza obedece a la de un incremento del salario básico, el cual sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.

Así pues, si bien es una remuneración que se percibe mes a mes, se estimó que su consagración tuvo el fin de representar un incremento o plus a la asignación básica y se limitó su carácter salarial al régimen pensional. Por tanto, debe concluirse que no es viable predicar de la misma el carácter de factor salarial sobre prestaciones diferentes a la pensión y de contera, se descarta también que sea, en sí misma, una prestación social.

En ese orden de ideas, es imperativo atender el pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado y en la misma línea argumentativa en que fueron resueltas las prestaciones analizadas, debe entenderse que para la liquidación de este elemento de salario no es menester tener en cuenta la bonificación judicial, pues esta prima ya es de por sí un factor salarial para la cotización al Sistema General de Pensiones, cuestión que está contemplada en la ley y que fue respaldada por jurisprudencia de unificación.

Corolario de lo anterior, la conclusión obligatoria es desestimar la posibilidad de tener en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para el cálculo de la prima especial de servicios establecida mediante el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

5.6.6. Deber de reajustar la bonificación por actividad judicial

Finalmente, se tiene que los Jueces de la República perciben semestralmente una bonificación por actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005, así:

"Artículo 1°. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 3382 de 2005. A partir del 30 de junio de 2005, **créase una bonificación de actividad judicial, sin carácter salarial, que se pagará semestralmente el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año, como un reconocimiento económico al buen desempeño de los funcionarios que ejerzan en propiedad los siguientes empleos**:

Denominación del cargo	Valor Bonificación Semestral
Juez Municipal	$ 5,280,000

(…)

Artículo 2°. La bonificación de actividad judicial de que trata el presente decreto no constituye factor salarial ni prestacional y no se tendrá en cuenta para determinar elementos salariales o prestaciones sociales.

Artículo 3°. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 2435 de 2006. Tendrán derecho al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial los funcionarios de que trata el artículo 1° del presente decreto, **siempre que cumplan con el ciento por ciento (100%) de las metas de calidad y eficiencia que para tal efecto, en forma semestral se establezcan por la respectiva autoridad.**

(…)

Artículo 5°. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 2435 de 2006. El disfrute de la bonificación de actividad judicial se perderá por retiro del cargo del funcionario, por imposición de sanción disciplinaria en el ejercicio de las funciones, por el no cumplimiento del ciento por ciento (100%) de las metas de calidad y eficiencia.

Igualmente, se perderá el disfrute de la bonificación de actividad judicial por uso de licencia no remunerada superior a dos meses, continuos o discontinuos, dentro del respectivo semestre.

(…)

Artículo 6°. La asignación de la bonificación de actividad judicial se liquidará de oficio para cada semestre por la respectiva autoridad nominadora, previa verificación de las condiciones establecidas en el presente decreto.

Artículo 7°. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 3382 de 2005. Cuando el funcionario no hubiere desempeñado el cargo durante el semestre completo o cuando haya hecho uso de licencia no remunerada por tiempo continuo o discontinuo no superior a dos meses dentro del mismo semestre, **habrá lugar al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial en forma proporcional a los días laborados**." (Negrillas del despacho).

La bonificación por actividad judicial fue establecida sólo para los Jueces y Fiscales, para la cual se negó su carácter salarial. Requiere para su reconocimiento que el funcionario hubiera laborado cuando menos 4 meses en el respectivo semestre, su valor está determinado mediante Decreto del Gobierno Nacional que establece un valor fijo para cada vigencia fiscal y es pagadera en los meses de julio y diciembre de cada anualidad.

Además de la prestación del servicio, se requiere el cumplimiento cabal de las metas previstas dentro del semestre respectivo, situación que ha de ser evaluada y verificada por la respectiva entidad nominadora. También son causas que imposibilitan percibir dicho emolumento: la imposición de sanción de carácter

disciplinario, el retiro del servicio o la concesión de licencia no remunerada superior a dos meses ya sean continuos o no dentro del respectivo semestre a liquidar.

Ahora bien, el Gobierno Nacional reguló nuevamente esta remuneración mediante Decreto 3900 de 2008, en el cual se estableció:

> **"ARTÍCULO 1°.** A partir del 1° de enero de 2009, la bonificación de actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005, modificada por el Decreto 3382 de 2005 y ajustada mediante Decretos 403 de 2006, 632 de 2007 y 671 de 2008 para jueces, fiscales y procuradores judiciales 1, **constituirá factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones, y de acuerdo con la Ley 797 de 2003, para cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud.**
>
> **ARTÍCULO 2°.** El presente decreto deroga a partir del 1o de enero de 2009 el artículo 2° del Decreto 3131 de 2005 y demás disposiciones que le sean contrarias." (Negrillas fuera de texto).

En virtud a ello, el ejecutivo dispuso tres años después de la creación de este elemento remuneratorio su carácter de factor salarial para la cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

Bajo este entendido, resulta diáfano que la finalidad de este reconocimiento dinerario apunta al efectivo cumplimiento de las metas propuestas para cada semestre y se convierte en un estímulo para el aumento de la producción judicial, la prevención de infracciones de carácter disciplinario y promueve la efectiva prestación del servicio (desincentivando el uso de licencias por espacios temporales superiores a dos meses). Es decir, se trata de un estipendio adicional a la asignación básica y los diversos factores salariales previstos, a la cual se otorga el carácter de factor salarial a efectos de cotizar al sistema de salud y pensiones, esto es, nos encontramos ante un reconocimiento que ya tiene impacto en algunas de las prestaciones sociales de que son acreedores los funcionarios judiciales.

Como consecuencia de lo indicado y en atención a que el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial se ha delimitado a la reliquidación de las prestaciones sociales y, dado que la bonificación por actividad judicial no tiene como finalidad la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se ocasionan durante la relación del trabajo -sino que es un emolumento adicional que fomenta el cumplimiento de metas-, para su liquidación no es menester tener en cuenta la totalidad de factores salariales, por cuanto para este tipo de rubros, el ejecutivo puede ejercer una mayor libertad de creación y reglamentación.

Lo anterior, en atención a que se trata de privilegios y estímulos ocasionales y, en este caso, una suma especialmente condicionada. Por las anteriores razones, se estima improcedente ordenar la inclusión de la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013 como factor para liquidar la bonificación por actividad judicial.

5.7. Consideraciones finales

Desarrollados los problemas jurídicos planteados se puede concluir que, en efecto, la bonificación de que trata el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 constituye factor salarial y debe ser tenido en cuenta para reliquidar, desde la fecha de vinculación con la entidad, los emolumentos de carácter social que percibe la parte demandante.

En este hilo argumentativo, se estima procedente la inaplicación vía excepción de inconstitucionalidad del aparte "únicamente" previsto en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y de aquellos expedidos cada año y que actualizan los montos de esa prestación.

Decisiones éstas, que cobran asidero en los argumentos expuestos y que van (en esencia) acordes con los precedentes judiciales existentes sobre el particular, especialmente, los referidos a sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Caldas, el 24 de marzo de 2021 dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82. También se tuvo en cuenta el reciente pronunciamiento de la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Boyacá del 29 de junio de 2021 en proceso con radicación 15001333301520170015901.

Estos pronunciamientos reconocieron la bonificación judicial como factor salarial e inaplicaron, por inconstitucional, el referido aparte del artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y ordenaron lo propio respecto del restablecimiento del derecho en cuanto a la reliquidación de las **prestaciones sociales**.

Se resalta que este fallo recoge en buena medida el sentido en el que se han emitido otras sentencias sobre el mismo tema, en las que se ha accedido a las pretensiones.

5.8. El caso concreto

De los medios probatorios que reposan en el expediente se puede tener por probado lo siguiente:

Juliana Castaño Botero desempeñó los cargos de **Escribiente Municipal, Oficial Mayor Municipal, Secretario Municipal, Auxiliar Judicial I y Juez Municipal.** *Hecho documentado en las páginas 1 a 9 del archivo: 15CertificadoLaboral.pdf del expediente.* Con el documento que fuera decretado como prueba de oficio (15CertificadoLaboral.pdf) se constató que prestó sus servicios en los cargos desde el 31 de marzo de 2017 hasta, por lo menos, el 8 de septiembre de 2021.

En la constancia laboral que reposa en el expediente (*ibídem*) se evidencia que dentro los emolumentos percibidos por la parte actora durante su vinculación laboral desde

el 31 de marzo de 2017, se le reconoció la bonificación judicial, la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, la prima de productividad y la prima especial de servicios.

El **5 de abril de 2018** radicó solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos prestacionales que le corresponden a una empleada de la Rama Judicial, desde su vinculación, teniendo en cuenta la bonificación judicial como factor salarial. *Hecho documentado en las páginas 7 a 13 del archivo: 02CuadernoUno.pdf del expediente.*

A través de la Resolución **DESAJMAR18-632** del 19 de abril de 2018, la entidad demandada negó la petición. *Hecho documentado en las páginas 21 a 22 del archivo: 02CuadernoUno.pdf del expediente.*

El 7 de mayo de 2018 la parte actora formuló recurso de apelación en contra del anterior acto administrativo. El cual fue concedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial y no fue resuelto a la fecha de presentación de la demanda. *Hechos documentados en las páginas 23 a 32 del archivo: 02CuadernoUno.pdf del expediente.*

De tal suerte, se corrobora que la demandante como servidora de la Rama Judicial ha devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, a pesar que es percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, y por tanto solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social (salud y pensiones), y no para cómputo de las prestaciones que ha devengado desde el **31 de marzo de 2017**.

Ante ello se concluye que la bonificación judicial reviste carácter salarial y tiene incidencia en las prestaciones sociales que percibió la demandante a partir de su reconocimiento y de forma sucesiva a futuro. Es decir, por los años 2017, 2018 y las anualidades subsiguientes mientras siga desempeñándose al servicio de la Rama Judicial dentro de un cargo beneficiario de dicha prestación. Generando la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

5.9 Restablecimiento del derecho

Conforme a las consideraciones ampliamente tratadas, así como en función de las pruebas obrantes en el expediente, se considera que le asiste razón a la parte demandante en solicitar el reajuste de las prestaciones sociales de que es titular, en virtud al carácter salarial de la bonificación judicial. En ese orden, resulta evidente que se ha desvirtuado la presunción de legalidad del acto administrativo demandado en este proceso. Motivo por el cual se declarará su nulidad.

También, se inaplicará por inconstitucional la expresión **"*únicamente*"** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020 y 986 de 2021.

Así las cosas, la autoridad demandada efectuará la liquidación de LAS PRESTACIONES SOCIALES DEVENGADAS POR LA PARTE ACTORA (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[19] e intereses a las cesantías[20] etc), TENIENDO COMO PARTE INTEGRANTE DEL SALARIO LA BONIFICACIÓN JUDICIAL y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar. Lo anterior, atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y por los períodos efectivamente laborados.

Igualmente, la BONIFICACIÓN JUDICIAL deberá considerarse factor salarial para la liquidación de estos mismos emolumentos que perciba la parte actora en el futuro, mientras se desempeñe como servidora de la Rama Judicial, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devenguen tal asignación. La entidad empleadora hará uso de su sistema de información laboral con el fin de determinar los cargos, montos y lapsos de vinculación.

Si sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a las entidades de previsión, ellos deberán deducirse.

5.10. Prescripción

El artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social en concordancia con el decreto 3135 de 1968, indica:

> "**ARTÍCULO 151. -Prescripción**. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual."

En el presente caso NO se configura la prescripción trienal, comoquiera que entre la fecha en la cual se hizo exigible su pago (fecha vinculación a la entidad), y la fecha de presentación de la reclamación administrativa, no transcurrieron más de tres años conforme a lo establecido en la norma transcrita.

5.11. La Indexación de las sumas reconocidas

Las sumas serán canceladas en los términos fijados por el art. 192 del CPACA, las que serán debidamente INDEXADAS conforme al art. 187 del CPACA, es decir,

---

[19] Ver decreto 1045 de 1978.
[20] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, la entidad demandada tendrá en cuenta la fórmula siguiente:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

Donde el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de pagar a la demandante por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial existente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir de la fecha en la cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

La accionada emitirá una resolución en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

5.12. Sobre las excepciones

Teniendo en cuenta la solución a cada uno de los problemas jurídicos, se evidencia la prosperidad de las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con la bonificación judicial como factor salarial para calcular las prestaciones sociales. Es decir, no se accede a la pretensión de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad, la prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial. Motivo por el cual se declarará, de oficio, parcialmente configurada la excepción carencia del derecho reclamado.

Ahora bien, respecto de la excepción denominada: "*De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante*", fundada en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y lo señalado en el artículo 2.8.3.2.1. del Decreto 1068 de 2015, en los cuales se indica que los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de la apropiación suficiente para atender los gastos, no está llamada a prosperar.

Si bien argumenta la Rama Judicial que:

> "De las disposiciones y jurisprudencia transcrita se concluye que, sin contar con la respectiva disponibilidad presupuestal que de cuenta de la existencia de los recursos necesarios para asumir el gasto y cumplir con las obligaciones que le impongan la ley o las sentencias judiciales, la administración judicial está impedida para generar o disponer de reconocimientos y pagos de nivelaciones salariales o prestacionales. Si

así lo hiciera estaría desacatando el ordenamiento legal vigente, con las consecuencias disciplinaria, fiscales y penales de una decisión en ese sentido." (Subrayas del texto).

El ordenamiento jurídico Colombiano ha previsto en ley, especialmente en el artículo 194 del CPACA, la obligación para todas las entidades públicas contra las cuales se adelanten procesos judiciales, realizar una valoración de las contingencias judiciales, con el fin de precaver el deterioro fiscal que genera la mora en el pago de estas obligaciones por parte de las entidades públicas, por cuanto con estos recursos se podrán atender oportunamente las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.

En un mismo sentido, con la expedición del Decreto 1342 del 19 de agosto de 2016, por medio del cual se modificó el Decreto 1068 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público) se reglamentó lo relativo al trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableciendo para tal efecto el siguiente procedimiento:

1) Inicio del procedimiento de pago oficioso**:** El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada, mediante oficio que reúna los requisitos allí señalados. Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.

2) Resolución de pago: vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá señalar expresamente en su parte resolutiva que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del CPACA.

En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, éste se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.

En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia.

Cuando la entidad pública no haya podido hacer las provisiones requeridas en el Fondo de Contingencias, caso en el que se aplica el régimen de transición previsto en el parágrafo transitorio del artículo 194 por el periodo comprendido entre la fecha de vigencia del nuevo código y la fecha de la reglamentación del Fondo que se haga por el Gobierno Nacional, según el cual la entidad pública tiene un plazo máximo de doce meses contados desde la ejecutoria de la providencia respectiva y previa la correspondiente solicitud de pago, para cancelar dicha obligación con cargo directo a su presupuesto.

Asimismo, mediante Decreto 1266 del 17 de septiembre de 2020, se adicionó el Decreto 1068 de 2015 y reguló lo propio respecto a los pasivos por contingencias judiciales surgidos por procesos judiciales cuyo auto admisorio de la demanda se haya notificado a partir del 1 de enero de 2019, el cual respecto a la obligación de crear apropiaciones para el pago de sentencias judiciales, indicó:

> **"ARTÍCULO 2.4.4.6. Apropiaciones Presupuestales de los Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.** Las Entidades Estatales de que trata el artículo 2.4.4.2 de este Título, deberán apropiar en su presupuesto anual, en el rubro de Servicio de la Deuda, las partidas necesarias para dar cumplimiento al Plan de Aportes aprobado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público." (Negrillas del texto).

Se denota pues, que no existe la imposibilidad material y presupuestal alegada por la parte demandada al acceder a las pretensiones de la demanda, pues como se acreditó, existe dentro del ordenamiento jurídico Colombiano una regulación clara y precisa sobre el deber y obligación de las entidades públicas de efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para asumir el pago oportuno de las eventuales condenas que surjan en su contra. Por tanto, las acciones u omisiones tendientes a la ejecución de planes, programas y acciones presupuestales para el cumplimiento de eventuales órdenes judiciales, es del resorte y competencia de cada entidad pública y no puede constituirse en una justificación para la desprotección de derechos y garantías laborales de los empleados adscritos a la entidad. Por lo brevemente expuesto, dicho medio exceptivo carece de vocación de prosperidad.

En un segundo momento, se había formulado la excepción de integración de litisconsorcio necesario, la cual fue despachada por auto, por lo cual esta célula judicial se remite y acoge a lo allí expuesto.

5.13. Sobre la condena en costas

Con fundamento en el artículo 188 del CPACA -en concordancia con el art. 365 del CGP-, se condena en costas a la parte demandada en favor de la parte demandante, cuya liquidación y ejecución se hará conforme al artículo 366 del CGP. Lo anterior por cuanto se evidenció -en criterio del Juzgado- el pago de gastos ordinarios y la participación procesal de la parte actora a lo largo del proceso. También atendiendo a pronunciamientos del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa[21] y a la reiterada postura que este y otros Despachos ha sostenido sobre idéntico tema e idénticas pretensiones.

El Consejo de Estado en providencia del 21 de enero de 2021[22], con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, sostuvo sobre la condena en costas y el criterio valorativo de la mala fe, reiteradamente expuesto por el apoderado de la entidad demandada, lo siguiente:

"(…) Esta subsección en providencia de 7 de abril de 2016[23], sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo, para la imposición de condena en costas, bajo los siguientes fundamentos:

a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –*CCA*- a uno «*objetivo valorativo*» –*CPACA*-.

b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el **pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso**. **Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.**

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP[24], previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

---

[21] Consejo De Estado. Sección Segunda. Subsección B. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. 22 de febrero de 2018. Expediente Nº: 25000234200020120056102 (0372-2017).
[22] Veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04941-01(3806-16). Actor: ANA LILIA AMADO SILVA. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.
[23] Al respecto ver sentencia de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.
[24] «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: […]».

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa **que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes.** En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público[25]. (…)"

Lo anterior para atender las repetidas solicitudes de la defensa de la entidad demandada en cuanto a no condenar en costas por no haberse demostrado la mala fe en su actuación.

En este orden de ideas, El Despacho se acoge a esta postura jurisprudencial del Alto Tribunal y se fijan Agencias en derecho por el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda[26] reducidas en un 50% (debido a la prosperidad parcial de las mismas), por valor de: **$ 365.733.**

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE, de oficio, la excepción: "*carencia del derecho reclamado*", en lo relacionado con las pretensiones de la bonificación por servicios prestados, prima de productividad, prima de servicios, prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial.

También se declara NO probada la "*prescripción*".

En cuanto a la pretensión del reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial para calcular las prestaciones sociales, se declaran NO PROBADO el medio de defensa denominado: "*De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante*".

SEGUNDO: INAPLICAR por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y demás normas que recojan esa misma expresión, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar las prestaciones sociales que devenguen los servidores de la Rama Judicial.

---

[25] Regula la norma lo siguiente: "[…] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil […].»

[26] Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 10554 de 2016, Artículo Quinto, Numeral 1. "En primera instancia, literal a) Numeral ii)**:** De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido."

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la **Resolución DESAJMAR18-632** del 19 de abril de 2018 expedida por la entidad demandada y del acto ficto derivado del silencio administrativo negativo.

CUARTO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con el reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales de la parte actora, teniendo como factor salarial la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013.

QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-**, reconocer, en favor de **JULIANA CASTAÑO BOTERO,** la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013, como factor salarial, DESDE EL **31 de marzo de 2017** hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral con la RAMA JUDICIAL.

Para lo cual se reliquidarán las prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[27] e intereses a las cesantías[28] etc.) percibidas por la parte actora y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración.

Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA, debidamente indexadas, conforme al artículo 187 del CPACA, es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la fórmula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer esos ajustes.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

SEXTO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

SÉPTIMO: SE CONDENA EN COSTAS a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso. Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere. **ARCHÍVENSE** las

---

[27]Ver decreto 1045 de 1978.

[28] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI. Se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del CGP.

NOVENO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA y demás normas complementarias o afines.

HAAO

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Juan Pablo Rodriguez Cruz
Juez
Juzgado Administrativo
Transitorio
Manizales - Caldas

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: ***e8e6d5f82fbcfda32561406660fe7aa808e23b09c734bfd34f133fc134b17232***
Documento generado en 12/10/2021 05:36:08 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

Constancia Secretarial: A Despacho del señor Juez el presente medio de control, informando que en audiencia del 23 de septiembre de 2021, se efectuó la práctica de pruebas, se corrió alegatos de conclusión y se anunció el sentido del fallo: acceder de manera parcial a las pretensiones de la demanda. Así la cosas, pasa a despacho para emitir sentencia de primera instancia.

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS
Secretaria ad hoc

JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES

Manizales, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Medio de Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado proceso:	17001-33-39-**007-2018-00292**-00.
Demandante:	Oscar Albeiro Cardona Trujillo.
Demandado:	Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-.
Sentencia nº:	191
Estado nº:	65 del 13 de octubre de 2021.

1. ASUNTO

El Despacho profiere sentencia en el proceso de la referencia de conformidad con los lineamientos del art. 187 del CPACA, en concordancia con el art. 280 del CGP.

2. ANTECEDENTES

De la lectura de la demanda y su respectiva contestación, surgen los siguientes hechos relevantes que, a modo de fijación del litigio, son necesarios para proferir sentencia:

El Decreto 383 de 2013 creó y reconoció una bonificación para los servidores de la Rama Judicial a partir el 1 de enero de 2013, de forma mensual, mientras el servidor público permanezca vinculado al servicio. Este mismo conjunto normativo fijó la forma en la que aumentaría la prestación.

El Decreto 383 de 2013 estableció que la bonificación judicial constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud, excluyendo el beneficio laboral para efectos de la liquidación de las demás prestaciones percibidas por el servidor judicial.

La entidad demandada solo tuvo en cuenta la bonificación judicial para calcular los aportes a la seguridad social en salud y pensión.

Oscar Albeiro Cardona Trujillo se vinculó a la Rama Judicial el **14 de enero de 1976** ocupando el cargo de Citador, continuó siendo servidor judicial en los cargos de Oficial Mayor y Juez[1] hasta, por lo menos, el **14 de enero de 2016** (15CertificadoLaboral.pdf).

El **01 de abril de 2016** radicó solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y laborales percibidas desde el 01 de enero de 2013, contabilizando como factor salarial la bonificación judicial (págs. 11 a 14 del archivo 01CuadernoUno.pdf).

La entidad demandada negó la petición a través de la Resolución **DESAJMZR16-784 del 22 de abril de 2016**; contra la misma se interpuso recurso de apelación (págs. 20 a 22 del archivo, 01CuadernoUno.pdf).

Mediante Resolución **DESAJMZR16-1082 del 09 de junio de 2016**, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial concedió el recurso de apelación, el cual fue no había sido resuelto al momento de presentación de la demanda (págs. 15 a 19 del archivo 01CuadernoUno.pdf).

En síntesis, la parte actora reclama el derecho a que la bonificación judicial le sea incluida como factor salarial para calcular la prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, cesantías, intereses de las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que percibió como servidor de la Rama Judicial. Ello debido a que, si bien el Decreto 383 de 2013 estableció que la misma únicamente constituye factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud, no debe desconocerse que ésta se genera como contraprestación directa del servicio y es percibida mensualmente, constituyéndose así en parte integral del salario.

Por su parte, el apoderado de la entidad demandada considera que, de acuerdo con lo estipulado por la Constitución y la Ley 4 de 1992, corresponde al Congreso de la República fijar el Régimen Salarial y Prestacional de los empleados públicos. Motivo por el cual se debe atender a los lineamientos normativos que regulen cada régimen, pues hace parte de una potestad reglamentaria y regulatoria que se deriva de la Carta Fundamental.

En su opinión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ratifica la prohibición del artículo 3 del Decreto 383 de 2013, en cuanto a que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen prestacional estatuido por las normas de dicho

[1] Desde el 18 de enero de 1988, por tanto, y dado que desde tal fecha sólo se ha desempeñado como juez, los problemas jurídicos planteados tendrán en cuenta únicamente las prestaciones percibidas como juez de la República. Tal y como se aanunción en la fijación del litigio.nción en la fijación del litigio.

Decreto, cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.

Por demás, también indicó que, al negar la petición, su actuación estaba amparada por la Constitución y la Ley, pues en caso de acceder a la reclamación estaría desconociendo el ordenamiento legal vigente, lo cual acarrearía consecuencias penales, fiscales y administrativas al asumir funciones que no le corresponden.

2.1.2. Pretensiones de la demanda

La parte demandante, presentó las siguientes pretensiones que se transcriben así:

> "1. Inaplicar el artículo 1º de los decretos 0383 del 2013; 022 del 2014; 1270 de 2015; 247 de 2016; 1014 de 2017 y subsiguientes; por medio del cual se creó la Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y se ha venido fijando de manera anual el monto de dicha prestación.
>
> 2. Declarar la nulidad de la Resolución Nro. DESAJMZR 16-784 del 22 de abril de 2016, por medio de la cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Manizales, negó el reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial.
>
> 3. Declarar la nulidad del acto ficto o presunto originado como consecuencia del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Nro. DESAJMZR 16-784 del 22 de abril del 2016, el día 20 de mayo de 2015.
>
> Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, a título de restablecimiento del derecho, se acceda a las siguientes peticiones:
>
> 4. Se reconozca al señor OSCAR ALBEIRO CARDONA TRUJILLO, (…) la Bonificación Judicial percibida desde el 1º de enero de 2013 como factor salarial para todos los emolumentos prestacionales percibidos por el servidor público (la prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, y demás) conforme los cargos que ésta haya desarrollado en la Rama Judicial.
>
> 5. Se reintegre y pague la diferencia entre el valor a reliquidar y lo pagado a título de salario, prima de navidad, prima de servicio, prima de vacaciones, cesantías, auxilio de cesantías, y demás emolumentos prestacionales, desde que se reconoció la Bonificación Judicial y hasta que permanezca vinculado a la Rama Judicial. Por lo tanto, deberá reliquidar teniendo en cuenta como base la totalidad de la asignación básica mensual y todos los factores salariales, incluyendo, además, la Bonificación Judicial.
>
> 6. Seguir cancelando a OSCAR ALBEIRO CARDONA TRUJILLO el 100% de la asignación básica mensual y los demás factores salariales, incluyendo, la Bonificación Judicial percibida desde el 1º de enero de 2013.

7. Que se indexen las sumas resultantes del reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial, conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se paguen intereses legales.

8. Las sumas del saldo insoluto dejadas de cancelar, tanto por salario como por prestaciones sociales deben ser actualizadas conforme al IPC, desde cuando debió surtirse el pago efectivo de la obligación y hasta el pago de la misma.

9. Pagar los intereses moratorios por las sumas dejas (sic) de cancelar hasta cuando se haga efectivo el pago, de conformidad con lo preceptuado por el inciso 3 del artículo 192 del CPACA.

10. Condenar a la entidad demandada, en costas y agencias en derecho."

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante

En resumen, el apoderado de la parte actora reiteró lo manifestado en la demanda, recalcando que la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial independientemente del nombre que le haya dado el Gobierno Nacional.

Asimismo, se recalcó que la expresión "constituirá únicamente factor salarial de la base de cotización al Sistema de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud", contemplada en el artículo 1º del mencionado Decreto, es contrario a lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, por cuanto desconoce la aplicación de los principios de favorabilidad y progresividad del trabajador, así como los principios irrenunciables y derechos adquiridos.

También recordó que la bonificación judicial cumple con los requisitos para ser tenida como factor salarial pues: es una contraprestación directa del servicio del trabajador, es una prestación constante en el tiempo al ser percibida mes a mes y seguirá siendo pagada hasta tanto dure la relación laboral.

Para sustentar lo anterior, abordó la definición de salario con fundamento en la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado, de tal manera que, con fundamento en ello, afirmó que en el proceso se demostró de forma suficiente que el pago habitual de la bonificación judicial, constituye un factor de salario y debe ser reconocido como tal, por lo que, de igual forma es procedente la reliquidación de aquellas acreencias laborales que se ven afectadas positivamente por la situación.

Por otro lado, sostuvo que las facultades reglamentarias del gobierno nacional tienen una relación indisoluble con las normas que le dan origen a dicha potestad, pues además de ser un limitante, es una forma legítima de salvaguardar la independencia de la estructura de las ramas del poder público en el modo como fueron instituidos por el constituyente de 1991.

Así las cosas, luego de exponer las razones por las cuales estima que debe decretarse la nulidad de los actos administrativos demandados, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda.

3.2. Parte demandada

El apoderado de la parte demandada recordó, en síntesis, los preceptos constitucionales en virtud de los cuales se faculta al Gobierno Nacional para regular los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos. Se indicó que, con fundamento en los mismos y por expreso mandato del Decreto 383 del 2013, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de conformar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Además, el profesional invocó la existencia de varias sentencias proferidas por los órganos de cierre en materia constitucional y de lo contencioso administrativo indicando que en los mismos se hace alusión a la potestad que tiene el legislador (por expreso mandato constitucional) de disponer cuales conceptos salariales pueden ser liquidados sin consideración al salario total del servidor público. Ello, sin que implique omisión o incorrecto desarrollo de los deberes y normas que estipula la facultad reguladora en materia salarial.

En ese mismo sentido, citó la sentencia C-447 de 1997, la que a su vez replica lo indicado en sentencia C-279 de 1996, en la cual se hizo análisis de la Ley 4 de 1992; sobre el particular se dijo: "*este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquiden sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial y sin que pierdan por ello tal carácter*".

Finalmente, indicó que la misma Corte Constitucional ha señalado: "*el legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución*".

Además, luego de citar jurisprudencia constitucional respecto a los derechos adquiridos, indicó que la Rama Judicial no ha vulnerado ningún derecho de esa naturaleza, por cuanto la bonificación judicial apenas fue creada por la Rama Ejecutiva con la emisión del Decreto 383, por lo que antes de su expedición no existía en el patrimonio del demandante derecho alguno frente a dicha prestación, máxime cuando dicho emolumento fue creado previa negociación de la Rama Judicial, la Rama Ejecutiva y Asonal Judicial. Se predica entonces, que no existe vulneración de

derechos adquiridos y que no hay lugar a cancelar ninguna diferencia prestacional a título de bonificación salarial en favor de la parte actora.

Ahora bien, en torno a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, indicó que la misma está reservada a los jueces, por tanto, en virtud del principio de legalidad y debido a que el Decreto 383 del 2013 está vigente, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus seccionales están en la obligación de aplicar dicha normativa al tenor literal de su redacción; recordando que el ejercicio de sus funciones debe estar orientado por el debido cumplimiento de las normas vigentes, so pena de sufrir las consecuencias penales, fiscales y disciplinarias de una decisión que contraríe el régimen jurídico vigente.

Terminando sus alegaciones, la Rama Judicial trajo a colación varias providencias que versan sobre la legalidad y constitucionalidad de los emolumentos sin carácter salarial, indicando que el ejecutivo no ha perdido la facultad de tomar en cuenta o no una parte de la remuneración que perciben los empleados públicos para definir las bases sobre las cuales deben efectuarse otros pagos e insistió que dicho actuar no contraría el bloque de constitucionalidad.

En conclusión, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda y se declaren prósperas las excepciones: *"De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante", "Integración de litisconsorcio necesario" y "Prescripción".*

IV. MEDIOS PROBATORIOS RELEVANTES

- Reclamación administrativa (págs. 11 a 14, del archivo 01CuadernoUno.pdf).
- Resolución DESAJMZR16-784 del 22 de abril de 2016 (págs. 20 a 22, 01CuadernoUno.pdf).
- Recurso de apelación formulado en contra de la resolución anterior (págs. 17 a 19, 01CuadernoUno).
- Resolución DESAJMZR16-1082 del 09 de junio de 2016 (págs. 15 a 16, 01CuadernoUno.pdf).
- Constancia 0774 emitida el 08 de septiembre de 2021, por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (15CertificadoLaboral.pdf).

V. CONSIDERACIONES

5.1. Presupuestos procesales

El Juzgado es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA, Acuerdo PCSJA21-11764, del 11 de marzo de 2021). Asimismo, se observa que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas, la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente,

se recaudaron los medios probatorios necesarios y se garantizó la contradicción y defensa respecto a los mismos, y, finalmente, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión; es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Al finalizar cada etapa procesal se efectuó el control de legalidad, sin que se encontraran errores que requirieran la adopción de medidas de saneamiento. No se advirtió la necesidad de aplicar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

5.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

En el presente caso la parte actora estima que el Decreto 383 de 2013 creó una bonificación judicial que debe tenerse en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que devengaron, devengan o devengarán los servidores judiciales. Adicionalmente pretende que, esa misma bonificación, sea considerada factor salarial para el cálculo de la **prima de servicios, la prima de productividad y la bonificación por servicios prestados**.

Es decir, la parte reclama el incremento de la totalidad de las prestaciones que reciben los servidores judiciales, teniendo en cuenta la bonificación judicial. Es en este contexto en el que se desarrolla la presente providencia.

Para sustentar lo anterior, se invocó, entre otros argumentos, la excepción de inconstitucionalidad y se recurrió a antecedentes jurisprudenciales para apuntalar la estrategia de litigio.

Esto conduce al Despacho a pronunciarse sobre la totalidad de las prestaciones, aun cuando se haya efectuado una solicitud general y no se especificaran cada uno de los beneficios cuya reliquidación se pretende. En aras de la congruencia entre las pretensiones de la demanda, la contestación de la demanda y la sentencia, y en el marco de la autonomía e independencia judicial, para el Juzgado es obligatorio pronunciarse de la manera como lo hará. Actuar de forma opuesta podría conducir a la denegación injustificada al acceso a la administración de justicia e impediría abrir los espacios de discusión en materia laboral.

Esta postura se inscribe dentro de una visión garantista del derecho y de la perspectiva de la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia. Se trata de honrar principios y derechos constitucionales de las y los servidores de la Rama Judicial. Además de puntualizar las posibles prestaciones reconocidas o negadas.

En el anterior contexto, el Despacho fija como problemas jurídicos que deben resolverse en esta instancia, los siguientes:

¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora?

¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013 debe tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial?

En caso afirmativo:

¿Se configuró la prescripción trienal de las prestaciones?

El itinerario que recorrerá la presente providencia estará guiado por el orden de cada problema jurídico, el análisis normativo y jurisprudencial, así como la conclusión del Despacho. Dentro del acápite que corresponda, se abordarán los siguientes subtemas: la facultad del ejecutivo para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, el concepto de salario, la excepción de inconstitucionalidad y con fundamento en ello, la resolución del caso particular. Con estos argumentos, de contera, se resolverán las excepciones de mérito.

5.3. Tesis del Despacho

De conformidad con el análisis constitucional, legal y jurisprudencial realizado por el Despacho, existe mérito para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda. Con sujeción a los argumentos que a continuación se desarrollarán, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013 ostenta la naturaleza de una verdadera prestación constitutiva de salario, motivo por el cual se puede interpretar como un factor que debe ser tenido en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que perciban los servidores judiciales.

En cuanto a la pretensión ligada a la reliquidación de la bonificación por servicios prestados, las primas de servicios y productividad, se negarán, en resumen, por las siguientes razones:

1. El Gobierno Nacional cuenta con mayor discrecionalidad en la regulación normativa sobre aquellas prestaciones, dádivas o privilegios laborales ocasionales, es decir, que no son propiamente habituales, como la bonificación por servicios prestados, primas de servicios y productividad.

2. Estas prestaciones no son de aquellas cuya finalidad es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo.

3. Aceptar en este punto la tesis de la parte actora, implicaría considerar que la bonificación judicial y la asignación salarial mensual son una misma cosa, lo cual desfiguraría la existencia de distintas prestaciones que cumplen distintos propósitos, así como la existencia de una amplia clasificación de prestaciones diseñada por el legislador para la retribución de los servidores públicos.
4. Adicionalmente, acceder a la pretensión generaría un efecto prestacional consistente en el incremento de las prestaciones sociales por distintas vías, lo cual, en criterio del Juzgado, no estaría acorde con los lineamientos fiscales que se le debe impartir al patrimonio público en virtud de la Constitución Política (art. 334 entre otros), sobre todo a aquellos que tienen que ver con la racionalidad y razonabilidad del gasto público.

La tesis que se pretende desatar se fundamenta en la naturaleza de un ordenamiento jurídico cuya norma fundamental es la Constitución de 1991, norma que supone su primacía sobre las restantes del ordenamiento y de la que se deriva una fuerza normativa tal que subordina las demás reglas expedidas en virtud de su autorización.

No se puede pasar por alto que de la Constitución Colombiana se deriva la validez formal y material de las normas del ordenamiento jurídico. Esta fuerza directiva implica la subordinación legislativa y administrativa a las disposiciones fundamentales de la Carta y al Bloque de Constitucionalidad.

Adicionalmente, para sustentar esta providencia se tuvieron en cuenta los lineamientos argumentativos que, en esencia, han expuesto el Tribunal Administrativo de Caldas y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así como Jueces Administrativos del país, acogiéndose así el precedente vertical[2] y horizontal[3]. Eso sí, debe resaltarse que en estas providencias se hace alusión a las prestaciones sociales de manera genérica, sin que se realice un estudio individual de las prestaciones laborales asignadas a un servidor judicial, distintas a las sociales.

5.3.1. Bonificación judicial como factor salarial

Para desarrollar este acápite es indispensable abordar, en primer término, los orígenes normativos de la bonificación judicial; luego se estudiará lo propio respecto al concepto de salario y como corolario, se determinará si en efecto, puede predicarse que la bonificación judicial es un factor salarial que debe ser tenido en cuenta en la

---

[2] Sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, del 24 de marzo de 2021, emitida dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82.

[3] Sentencia emitida por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, del 12 de diciembre de 2018, dentro del proceso radicado No. 15001333301320160005500; Sentencia del 21 de junio de 2019, expedida por el Juzgado Primero Administrativo de Cali, dentro del proceso radicado No. 76001333300120180007400. Asimismo, sentencias del Juzgado Segundo Administrativo de Manizales, entre las cuales vale la pena citar la emitida el 19 de junio de 2019, dentro del proceso radicado No. 17001333300220170022300.

liquidación de las prestaciones sociales de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial.

5.3.1.1. Desarrollo normativo

En virtud de lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de 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". (Negritas y subrayas fuera de texto).

Respecto a los destinatarios de la norma, se previó:

> **"ARTÍCULO 1o.** El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:
> (…)
> b) Los empleados del Congreso Nacional, **la Rama Judicial**, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; (…)" (Negrita del despacho).

En relación a los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios enumerados en el artículo antes transcrito, se dispuso:

> "ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:
>
> a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. **En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales**". (Negritas y subrayas fuera de texto).

De igual forma, la ley 4 de 1992 previó:

> "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." (Subrayas y negrillas fuera de texto)

El precitado parágrafo, suscitó el conflicto laboral respecto del cual fue suscrita acta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se finalizó el litigio laboral en los siguientes términos[4]:

"(…) Siendo las nueve y Cuarenta y uno (9:41) de la noche del día Martes Seis (6) de Noviembre de Dos Mil Doce (2012), reunidos en las instalaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y, con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,

ACUERDAN:

1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.

(…) 3.- A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS ($120.000.000.000).

El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (…)" (Subrayas fuera de texto).

Nótese la claridad que arroja el sentido más elemental de las expresiones usadas en el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los servidores judiciales al decir: "*Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la*

[4] http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/251/ACTA-DE-ACUERDO-SUSCRITA-ENTRE-EL-GOBIERNO-NACIONAL-DE-LA-REPUBLICA-DE-COLOMBIA-Y-LOS-REPRESENTANTES-DE-LOS-FUNCIONARIOS-Y-EMPLEADOS-DE-LA-RAMA-JUDICIAL-Y-FISCALIA-GENERAL-DE-LA-NACION.aspx

Nación a tener una nivelación en la remuneración…", y, (…) El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación (…).

La precisión resaltada tiene que ver con la intención del Gobierno de hacer ajustes y efectuar una nivelación en la REMUNERACIÓN de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, el acuerdo se suscribió con el ánimo de impactar favorablemente la remuneración del empleado, entendida como una retribución mensual.

Así pues, el Presidente de la República, en desarrollo de las normas generales, mediante Decreto 383 de 2013, estableció para los servidores públicos de la Rama Judicial, el derecho a percibir una bonificación judicial en los siguientes términos:

> "**ARTÍCULO 1.** 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.**
>
> La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:
> (…)"

Como se puede apreciar, se hace hincapié en que el emolumento creado se reconocerá 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.

Por otro lado, el Decreto en comento, prescribe:

> **"ARTÍCULO 3.** Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos."

De tal manera que, el texto normativo dispone que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en él, en concordancia con lo establecido en el artículo 10[5] de la Ley 4ª de 1992.

---

[5] ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

Por su parte, mediante Decreto 1269 de 2015, el Gobierno Nacional hizo ajustes a la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, y en relación a la condición o no de factor salarial, señaló:

> "ARTÍCULO 1. Ajústase la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 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, que 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.** La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2015, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada a año al valor que se fija en las siguientes tablas (...)" (Negrita por fuera del texto original).

De tal suerte, el texto normativo que efectuó ajustes a la bonificación judicial, reiteró lo en él previsto y hace especial énfasis en que dicho rubro únicamente constituirá factor salarial a efectos de determinar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, se ratifica que se trata de una prestación que se percibe mensualmente dentro de un régimen prestacional y salarial de ciertos servidores públicos.

5.3.2. El concepto de salario

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 53, facultó al Congreso de la República para expedir el estatuto del trabajo teniendo en cuenta para su creación los siguientes principios mínimos fundamentales:

> "Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
> (…)
> **Los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, serían parte de la legislación interna.**
>
> **La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".** (Negritas por fuera del texto original)

Conforme a lo anterior, los acuerdos, contratos y leyes, no pueden causar perjuicios o agravios a los derechos de los trabajadores en el marco de un Estado Social y

Democrático de Derecho. Ello implica que los acuerdos que se hayan suscrito, no se pueden desconocer en las disposiciones normativas que para tal fin se expidan.

En esa misma línea, el Bloque de Constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de Constitucionalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se vulnera el texto mismo de la Carta Política. Como instrumento internacional aplicable al tema en comento, se encuentra (entre otros) el Convenio sobre la Protección del Salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión OIT, que tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, el cual dispuso:

> "(…) 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". (Negrita fuera de texto).

Tratándose de las normas internas que se ocupan del concepto de salario, se encuentra la Ley 50 de 1990. Sobre los elementos del salario y los que no lo son, dispuso:

> "**Artículo 14.** El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. 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 15.** El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. **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, excedente 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." (Destacado fuera del texto).

Nuevamente es necesario resaltar el significado de lo que constituye salario, en especial cuando se establece que constituye por tal aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio y no aquellas que recibe ocasionalmente y por mera liberalidad del empleador. En este sentido, salta a la vista que la bonificación judicial se paga de manera mensual como contraprestación directa por los servicios prestados, no de manera ocasional y por la liberalidad del empleador.

La Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, mediante la cual resolvió la demanda en contra de algunos apartes de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990, en relación a la noción de salario expuso[6]:

> "(…) **Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones**, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales (…)". (Subrayas y negrillas fuera de texto)

También, en sentencia C-710 de 1996 definió lo que es factor salarial así:

> "(…) **La definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente**. El artículo se limita a establecer que no constituyen salario las sumas que ocasionalmente, y por mera liberalidad recibe el trabajador, y a señalar algunos ejemplos de esos conceptos. Definición que no desconoce norma alguna de la Constitución, ni impide que se pueda reclamar ante el juez competente, el reconocimiento salarial de una suma o prestación excluida como tal, cuando, por sus características, ella tiene por objeto retribuir el servicio prestado. En caso de que los regímenes salariales desconozcan la norma, y, por ende, se cree una desigualdad, lo lógico es demandar esos regímenes y, no el artículo que se acaba de analizar, pues él se limita enunciativamente a determinar que sumas no son salario. **Sin que ello implique que, en casos concretos, el juez, una vez analizadas las circunstancias que rodean el caso puesto a su consideración, concluya que**

[6] C-521, 1995.

determinadas sumas de dinero que recibe el trabajador, a pesar de estar excluidas como factor salarial lo son, en razón al carácter retributivo de la labor prestada. Nada obsta para que el legislador, en relación con determinadas prestaciones, establezca que ellas, a pesar de no ser salario, se consideren como tal, para asignarle determinados efectos (…)". (Negritas del despacho)

A su turno, el Consejo de Estado, en sentencia con radicación: 76001233100020110186 7-01 (21519) del 17 de marzo de 2016 se pronunció respecto al concepto de salario así:

"(…)
Así pues, constituye salario, en general, toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador y no hacen parte de este, (i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones; (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajador, como el auxilio de transporte; (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extralegal, si las partes acuerdan que no constituyen salario. A su vez, los factores que no constituyen salario, y, dentro de estos, los beneficios o bonificaciones extralegales que expresamente se acuerden como no salariales, sean ocasionales o habituales, no hacen parte de la base del cálculo de los aportes parafiscales al ICBF. Ello, porque la base de los aportes es la nómina mensual de salarios, es decir, "la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario", como prevé el artículo 17 de la Ley 21 de 1982. **Cabe insistir en que las bonificaciones ocasionales otorgadas por mera liberalidad del empleador no constituyen factor salarial por mandato legal (art 128 C.S.T.), sin que se requiera de acuerdo entre las partes y que, con fundamento en la misma norma y en el artículo 17 de la Ley 344 de 1996, tampoco son salario las bonificaciones o beneficios, -sean ocasionales o habituales-, siempre que sean extralegales y que las partes expresamente acuerden que no hacen parte del salario** (…)"[7]. (Negrillas fuera de texto)

De igual forma, en otro pronunciamiento del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, desarrolló ese mismo concepto, en los siguientes términos:

"(…) Esta corporación[8] ha hecho la distinción de los conceptos devengar y salario, en tanto no son idénticos, y por ello no se pueden confundir. Devengar, es adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título; mientras que el Salario es la retribución por el servicio prestado y en este sentido, es uno de los posibles objetos del verbo devengar; de donde no todo lo devengado es salario, así como el salario no puede considerarse devengado para todos los efectos, en la medida en que pueden devengarse –causarse- rentas o ingresos a títulos diferentes.

Así las cosas, cuando la ley se refiere expresamente al salario como unidad de

[7] Sentencia de 6 de agosto de 2014, exp. 20030, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.
[8] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011). Radicación número: 50001-23-31-000-2006-00945-01(1854-09).

medida, todo pago que tenga un propósito retributivo, constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene naturaleza salarial y debe incluirse en la base de liquidación del derecho pretendido.

En ese orden de ideas, cuando la ley estipula que lo devengado por un funcionario es la unidad de medida de un derecho, la misma ley será la que defina qué ingresos percibidos deben ser imputados en la liquidación del mismo. **Igualmente, cuando se refiera al salario debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica** (…)".

Sobre el tema, la Corte Suprema de Justicia en la sentencia 8269 de junio 25 de 1996 se pronunció:

"(…) la índole de un derecho no se desnaturaliza por su origen unilateral o bilateral, por esta razón **si un pago en realidad retribuye de manera directa aunque no inmediata el trabajo, su naturaleza no puede ser otra distinta a la de un salario, puesto que constituye salario toda remuneración del servicio prestado subordinadamente cualquiera sea la forma que adopte o la periodicidad del pago**. **Por ello la denominación es algo meramente accidental**; y de todos modos, como acertadamente lo recuerda la réplica, en su sentida natural y obvio la expresión "gratificación" no es sinónimo de "gratuidad", puesto que uno de sus significados es el de "**remuneración fija que se concede por el desempeño de un servicio o cargo**" y en cambio, "gratuito" es aquello que se da "de balde o de gracia" (…)".

Tratándose de las bonificaciones habituales, la Sala Laboral de la Corte ha reiterado que tienen el carácter de elemento integrante de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al liquidarse las prestaciones sociales. Sobre el particular, la sentencia del 16 de mayo de 2018, SL1798, Radicación No. 63988, indicó lo siguiente:

"En este punto, **juzga prudente la Sala recordar que por regla general todos los pagos recibidos por el trabajador por su actividad subordinada son salario, a menos que:** (i) se trate de prestaciones sociales; (ii) de sumas recibidas por el trabajador en dinero o en especie, no para su beneficio personal o enriquecer su patrimonio sino para desempeñar a cabalidad sus funciones; (iii) se trate de sumas ocasionales y entregadas por mera liberalidad del empleador; (iv) los pagos laborales que por disposición legal no son salario o que no poseen un propósito remunerativo, tales como el subsidio familiar, las indemnizaciones, los viáticos accidentales y permanentes, estos últimos en la parte destinada al transporte y representación; y (v) «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» (art. 128 CST).

En la medida que la última premisa descrita es una excepción a la generalidad salarial de los pagos realizados en el marco de una relación de trabajo, es indispensable que el acuerdo de las partes encaminado a especificar qué beneficios o auxilios extralegales

no tendrán incidencia salarial, sea expreso, claro, preciso y detallado de los rubros cobijados en él, pues no es posible el establecimiento de cláusulas globales o genéricas, como tampoco vía interpretación o lectura extensiva, incorporar pagos que no fueron objeto de pacto. **Por ello, la duda de si determinado emolumento está o no incluido en este tipo de acuerdos, debe resolverse en favor de la regla general, esto es, que para todos los efectos es retributivo."** (Negrita fuera de texto)[9]

En este contexto, de conformidad con el ordenamiento jurídico Colombiano y la interpretación que de él han hecho las Altas Cortes, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, 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 o comisiones.
De esta manera se observa que la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia coinciden en que, si existe una relación laboral, la suma recibida será una contraprestación que el empleador debe al trabajador, no sólo por la prestación de su servicio sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero; que no corresponde a una gratuidad o mera liberalidad del mismo y que, además, **sea habitual**, y que constituya un ingreso personal del segundo.

Corolario de ello, se advierte la imposibilidad de que el salario pierda su condición de tal, en virtud a disposición unilateral del empleador o por convenio individual o colectivo entre patronos y trabajadores o por el nombre con el que se identifique a la remuneración, pues si existen los elementos constitutivos de salario, ésta lo será sin importar el formalismo con el que se denomine la disposición remuneratoria según el principio de primacía de la realidad sobre las formas.

En este hilo argumentativo, se considera que la prestación creada por el decreto objeto del presente proceso, tiene todas las características para catalogarse como una prestación que puede incluirse dentro del concepto de salario, razón por la cual, se pueden estimar contrarias a derecho, aquellas disposiciones que contravengan esa naturaleza y, de paso, desconozcan los principios fundamentales de la Constitución Política de 1991.

5.4. Conclusión

En acatamiento a la ley y a la jurisprudencia aludidas de manera precedente, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, al ser un reconocimiento mensual, implica habitualidad. Además, se trata de una concesión monetaria que no es otorgada por mera liberalidad de la Rama Judicial, sino que, por su real conformación, consiste en una remuneración directa del servicio prestado por los

[9] Esta misma posición fue ratificada en sentencias del 10 de julio de 2006, Radicado No. 27325 y del 24 de febrero de 2010, Radicación No. 33790.

servidores judiciales, lo que la convierte en un elemento constitutivo de salario.

Recuérdese que la bonificación en comento fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial y, por tal motivo, el Ejecutivo cimentó dicho texto normativo en los preceptos de la Ley 4ª de 1992. Así pues, el objetivo del mencionado reconocimiento siempre ha sido la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados a la entidad demandada, sin que sea posible desconocer tal intención, porque fue el mismo Gobierno Nacional quien lo estableció desde el momento en que se suscribió el acta de acuerdo antes referenciada.

También habrá de decirse que, bajo las disposiciones constitucionales ya revisadas, la previsión efectuada en el artículo 3 del Decreto 383 de 2013, que remite a lo reglado por el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992[10], no es aplicable. Esto es así, porque si bien no pueden existir regímenes diferentes a los estipulados por el legislador y el Ejecutivo, la ley marco en ningún momento autoriza al Gobierno Nacional para que desconozca las garantías laborales mínimas de los servidores públicos de la Rama Judicial y blinde situaciones nugatorias de derechos supralegales.

De tal modo que el artículo 3 del Decreto 383 de 2013 no es oponible a las autoridades judiciales, en la medida que, al establecer su alcance interpretativo, se vislumbra que el mismo no se adapta a los cánones fundamentales de la Constitución Política de 1991. Las prescripciones reglamentarias del decreto analizado, deben ser examinadas a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido explicado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera[11]:

> "(…) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (…)".

Siguiendo este razonamiento, se constata que el decreto objeto de análisis, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores de la Rama Judicial solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial sino que vulnera el artículo 53 del texto Constitucional.

---

[10] "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos"

[11] Sala De Casación Laboral. Carlos Ernesto Molina Monsalve, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).

Por demás, el sentido mismo del acuerdo al que llegaron los servidores de la Rama Judicial con el gobierno nacional, no es otro que el de pactar una nivelación salarial y no una dádiva transitoria a modo de compensación u obsequio por los servicios prestados.

Sin embargo, para el Despacho es necesario fijar una posición en torno a cuáles prestaciones deben reliquidarse y cuáles no. Lo anterior con sujeción a las pretensiones que formulara la parte demandante -De manera general o específica-, el principio de la congruencia[12] y el principio de la autonomía e independencia judicial.

Lo anterior, partiendo de la base que los servidores judiciales perciben una serie de beneficios que se podrían dividir genéricamente en prestaciones sociales (Vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, entre otras) y laborales (bonificación por servicios prestados, prima de servicios, bonificación por actividad judicial, entre otros). Además, algunos de estos beneficios son, a su vez, factores salariales para la liquidación de otras prestaciones, por ejemplo, la bonificación por servicios prestados es factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

5.5. El Juez Administrativo está autorizado para inaplicar normas jurídicas

Determinado lo anterior, esto es, la contravención del apartado del artículo 1º del Decreto 383 de 2013 a las normas constitucionales y legales que se han citado, en tanto restringen el efecto laboral de la bonificación judicial, ha de establecerse si procede la inaplicación del mismo.

En estos términos, resulta necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, según el cual: "*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*".

Lo precedente, por cuanto existen razones para estimar que la interpretación según la cual, la bonificación judicial no puede constituirse en un factor salarial para el cálculo de las prestaciones sociales del trabajador, se apartan de los elementos constitucionales y convencionales que por virtud de la Carta Superior deben ser respetados. No se trata de un mero capricho o liberalidad del juzgador, sino de una interpretación que se acompasa con los principios fundantes del Estado Social de

---

[12] Sentencia T-079 de 2018. Consideración nº 71:

71. A propósito de lo anterior, vale la pena traer a colación el principio de congruencia de las providencias, según el cual, la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y las pretensiones esgrimidos en la correspondiente demanda.

Derecho y la carga axiológica de la carta fundamental.

Volviendo a la excepción de inconstitucionalidad, debe expresarse que esta figura jurídica es entendida como la inaplicación de un canon que se pretende aplicar en un caso concreto, ante la inconstitucionalidad que dicho precepto supone en ese contexto particular, y por ello sus efectos se circunscriben únicamente al preciso asunto en que se alega.

El profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez señaló sobre este asunto lo siguiente[13]:

> "(…) La segunda parte del inciso 1º del artículo 4º de la Constitución, establece la llamada excepción de inconstitucionalidad. La Corte la definió como "una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta común acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos sin que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales"[14].
>
> Se configura cuando en la solución de un caso concreto concurran dos posibilidades divergentes, una que ofrece la ley y otra que ofrece la Constitución, en cuyo caso el funcionario debe inaplicar la ley y aplicar directamente la constitución. Obsérvese que la norma no es declarado inexequible, sino que simplemente no se aplica por resultar inconstitucional en el caso concreto. (…)"

La jurisprudencia ha autorizado al Juez para que, incluso oficiosamente, inaplique actos administrativos que resulten lesivos del ordenamiento superior[15]:

> "(…) 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…". **Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto 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 Constitución. 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 concreto. 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

---

[13] Quinche Ramírez, Manuel F. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. Sexta Edición. 2018. Bogotá D.C.
[14] Sentencia T-389 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto, consideración jurídica 25.
[15] Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

> 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. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (…)". (Negritas y subrayas del despacho).

De acuerdo a lo anterior y dado que el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 no menciona el carácter de factor salarial de la bonificación judicial, es conveniente inaplicar la expresión que se ve subrayada y que dice:

> "**ARTÍCULO 1o**. 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. (…)"

Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos Reglamentarios que modificaron el Decreto 383 de 2013. Ellos son: Decretos 022 de 2014, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y los que sucesivamente, año tras año, se expidan en el mismo sentido que los anteriores.

5.6. Segundo Problema Jurídico

Como la respuesta al primer problema jurídico es afirmativa, debe pasar a analizarse el segundo problema jurídico planteado:

> ¿La bonificación judicial creada mediante el Decreto 383 del 2013 debe tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial?

5.6.1. Deber de reajustar la bonificación por servicios prestados

En desarrollo de las normas generales de la Ley 4 de 1992, el Presidente de la República creó, mediante el Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios

prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, en los siguientes términos:

> **"ARTÍCULO 1º. Créase la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial** (Tribunales, Juzgados, **Fiscalía General de la Nación**, Direcciones Ejecutivas de la Administración Judicial, Consejos Seccionales de la Judicatura y empleados de las altas Corporaciones) y la Justicia Penal Militar, en los mismos términos establecidos en los artículos 45 y siguientes del Decreto-ley 1042 de 1978 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen, la cual será exigible a partir del 1o de enero de 1997.
>
> **La Bonificación por Servicios Prestados constituirá factor salarial para efectos de determinar la prima de servicio, prima de navidad, vacaciones y prima de vacaciones, auxilio de cesantía y pensiones**." (Negritas del despacho).

Dicha bonificación fue creada en favor de quienes a partir del 1 de enero de 1997 contaran con un año o más al servicio de la Rama Judicial. Para quienes aún no habían completado dicho lapso, el derecho se constituyó una vez cumplido el año de servicio respectivo. Finalmente, a partir de la reglamentación del Decreto 199 de 2014, se consagró la liquidación proporcional de este rubro a quienes al momento de retirarse del servicio no hayan cumplido un año.
Por este concepto, se reconoce entre un 35% y un 50% según la norma aplicable para cada vigencia fiscal que fija la respectiva escala salarial respecto a los empleados de la Rama Judicial. Así pues, sobre los factores a tener en cuenta para la liquidación de esta prestación económica, el Decreto 229 de 2016 dispuso:

> **"ARTÍCULO 10.** ***Bonificación por servicios prestados.*** La bonificación por servicios prestados a que tienen derecho los empleados públicos que trabajan en las entidades a que se refiere el presente decreto será equivalente al cincuenta por ciento (50%) **del valor conjunto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación,** que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que no devengue una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a un millón quinientos cuatro mil cuarenta y siete pesos ($1.504.047) moneda corriente.
>
> **Para los demás empleados, la bonificación por servicios prestados será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor conjunto de los tres factores de salario señalados en el inciso anterior.**
>
> **PARÁGRAFO. Para la liquidación de la bonificación por servicios prestados se tendrá en cuenta la asignación básica, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.** El empleado que al momento del retiro no haya cumplido el año continuo de servicios, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la bonificación por servicios prestados." (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Como se observa, la bonificación por servicios prestados es un elemento salarial de carácter no prestacional creado antes de la consagración de la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013. Para su liquidación se dispuso tener en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Los factores referidos a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables al demandante pues si bien se vinculó antes del 01 de enero de 1993, en la certificación laboral se indica que no percibe tales emolumentos, con lo cual se puede deducir que se acogió al nuevo régimen prestacional. Sobre el particular, se debe precisar que en la actualidad concurren dos regímenes prestacionales y salariales dentro de la Rama Judicial, esto es, el ordinario o de los no acogidos (Decreto 51 de 1993) y el especial o acogido (Decreto 57 de 1993). Éste último, es el aplicable a las personas vinculadas a partir del 1 de enero de 1993 y no contempló el pago de tales estipendios.

En ese orden de ideas, respecto de la parte actora sólo han de tenerse en cuenta para la liquidación de este rubro lo correspondiente a la ***asignación básica y los gastos de representación,*** en caso de que llegare a ocupar algún cargo con dicha asignación.

Como puede verse, el Gobierno Nacional creó y reguló esta bonificación de manera específica, señalando expresamente las condiciones que deben tenerse en cuenta para su reconocimiento y liquidación. Entre ellas es sobresaliente que se trata de una prestación de carácter anual, sometido a la condición que el servidor del Estado cumpla un año de servicio dentro de la entidad. Quiere decir lo anterior que el Gobierno de la época le dio una connotación de ocasional a ese estipendio, además de someterla a una condición. En virtud de sus potestades reglamentarias y en ejercicio del poder normativo que se le atribuye, también especificó cuáles eran los factores que se tendrían en cuenta para su liquidación.

De manera que, ajustados a las características especiales de este rubro laboral, el Gobierno Nacional ostenta una mayor potestad para la regulación de prestaciones ocasionales. Motivo por el cual, el Despacho considera que no resulta obligatorio incluir la bonificación judicial para su cálculo o liquidación cuando se trata de una prestación no habitual sometida a una condición.

Por otro lado, desde su creación, vía Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados ostenta la calidad de factor salarial (por expresa disposición normativa) para determinar el *quantum* de la prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías y pensiones, esto es, un factor que tiene incidencia en el cálculo de las prestaciones sociales del demandante. Razón por la cual, acceder a la prosperidad de la pretensión de reliquidar la bonificación

por servicios prestados teniendo en cuenta la bonificación judicial como parte integral de la asignación básica mensual, implicaría el acrecimiento de las prestaciones sociales devengadas por el trabajador por distintas fuentes.

Independientemente del nombre que se le otorgue –factor salarial, factor prestacional o base para liquidar- lo cierto es que el Despacho no está de acuerdo con que se tenga en cuenta la bonificación judicial, como parte de la asignación mensual para reliquidar la bonificación por servicios prestados, pues de ser así, las prestaciones sociales no solo se incrementarían directamente por la vía de la bonificación judicial, sino que se incrementarían por la vía de la bonificación por servicios prestados -ya aumentada de accederse a la pretensión-.

Finalmente, estima el despacho que no está llamado a prosperar el argumento según el cual considerar la bonificación judicial como factor salarial es de suyo aceptar que hace parte de la asignación básica mensual. Como se observa dentro del plenario, el "sueldo básico" identificado con el código 1050 en la respectiva certificación emitida por el Área de Talento Humano y la "Bonificación judicial" código 1173, son dos conceptos separados que si bien se perciben mes a mes por los y las empleados judiciales, no es dable equipararlas a una unidad indisoluble, y, en vista de ello, es que su liquidación se efectúa de manera independiente y su impacto sobre las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales deben ser diferenciados, como en efecto lo ha realizado este Juzgado. Ello, también, en desarrollo de lo previsto en el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, que trae como máxima la racionalización del gasto público.

5.6.2. Deber de reajustar la prima de servicios

En torno a esta prestación, el Decreto 1042 de 1978 dispuso:

> **"ARTÍCULO 58. La prima de servicio.** Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a **una prima de servicio anual** equivalente a quince días de remuneración, que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año.
>
> Esta prima no se regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.
>
> **ARTÍCULO 59. De la base para liquidar la prima de servicio.** La prima a que se refiere el artículo anterior se liquidará sobre los factores de salario que se determinan a continuación:
>
> a) El **sueldo básico** fijado por la ley para el respectivo cargo.
>
> b) Los incrementos salariales por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.
>
> c) Los gastos de representación.

d) Los auxilios de alimentación y transporte.

e) **La bonificación por servicios prestados.**

Para liquidar la prima de servicio, se tendrá en cuenta la cuantía de los factores señalados en los ordinales precedentes a 30 de junio de cada año." (Negrillas fuera de texto).

En un mismo sentido, los Decretos 330 de 2018, 1011 de 2019 y 304 de 2020, han regulado lo propio acerca de la base de liquidación de dicho emolumento y respecto al pago proporcional de dicho derecho laboral. El mencionado decreto 304 de 2020 dispuso:

"**ARTÍCULO 6. De la base para liquidar la prima de servicio.** Además de los factores de salario señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, **para la liquidación de la prima de servicios, se tendrá en cuenta la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.**

ARTÍCULO 7. Pago proporcional de la prima de servicios. Cuando a treinta (30) de junio de cada año el empleado no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la prima de servicios, de que trata el artículo 58 del Decreto 1042 de 1978. También se tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de esta prima cuando el empleado se retire del servicio, en este evento la liquidación se efectuará, teniendo en cuenta la cuantía de los factores señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, causados a la fecha de retiro."

En este orden de ideas, para calcular este emolumento se tendrá en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, los auxilios de alimentación y transporte, la bonificación por servicios prestados, la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Lo referido a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables al demandante en razón del momento de su vinculación, tal como se explicó en el aparte respectivo a la bonificación por servicios prestados.

Así pues, la prima de servicios tiene un periodo de generación anual, lo que la convierte en estipendio de carácter eventual el cual no ha sido previsto para atender a las contingencias propias del ejercicio de las funciones y que obedece a la liberalidad de regulación salarial que ostenta el Gobierno Nacional. Como expresión de lo anterior, se resalta que otros factores salariales (como la bonificación por servicios prestados) ya son tenidos en cuenta para su liquidación, lo que confirma el nivel de autonomía gubernamental para regular el reconocimiento y pago de este emolumento sin carácter de prestación social.

Nótese que acceder a la pretensión de la parte actora implica que la prima de servicios no solo se incrementaría por conducto de la bonificación judicial (en caso

de acceder a la pretensión), sino por la vía de la bonificación por servicios prestados (ya aumentada en caso de acceder a la pretensión de la parte). Además de fundir en un solo concepto la categoría de *"sueldo básico"* con la *"bonificación judicial"*. Circunstancias con las que el Despacho no está de acuerdo en virtud de los argumentos ampliamente esbozados.

5.6.3 Conclusiones comunes a la bonificación por servicios prestados y la prima de servicios

La negativa planteada respecto de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios se complementa con los argumentos que a continuación se exponen:

En primer lugar, se debe aclarar que una cosa es que se reconozca la bonificación judicial como factor salarial, esto es, como uno de los elementos de salario que son tenidos como medida para la liquidación de prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores de la Rama Judicial y otra muy distinta, predicar de ésta la condición de unidad indisoluble respecto al concepto de asignación básica mensual o sueldo básico.

Aceptar tal planteamiento, sería desdibujar las diferentes clasificaciones existentes de factores salariales para asumir que todos ellos constituyen un solo concepto, lo cual riñe con las especiales naturalezas y objeto de cada rubro y lo que, entre otras cosas, generaría consecuencias frente al régimen salarial y prestacional y de carácter tributario[16].
Complementariamente, la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios no son prestaciones sociales, esto es, su finalidad no es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo y por tanto, para su liquidación no es menester tener en cuenta la totalidad de factores salariales (entre ellos el acá reconocido vía excepción de inconstitucionalidad) pues para este tipo de rubros, el ejecutivo puede ejercer una mayor liberalidad de regulación en la medida que se trata de dádivas y privilegios laborales ocasionales. Lo anterior con el riesgo de sonar reiterativo.

También, como ya se ha expuesto, si se autoriza la prosperidad de esta pretensión, no solo se incrementarían las prestaciones sociales vía bonificación judicial, sino que se volverían a incrementar por la vía de la bonificación por servicios prestados y la prima de productividad.

Para el Despacho, esta situación no se acompasa con una apropiación razonable y racional de la inversión de los recursos públicos, ni con la intención del Constituyente y el Legislador Colombiano. Razón por la cual se negará

[16] Ver artículo 206 del Estatuto Tributario.

indistintamente si se liquida sobre una doceava o sobre un porcentaje distinto, pues en todo caso termina teniendo un incremento que no se puede pasar por alto.

5.6.4. Deber de reajustar la prima especial de servicios

Como se anticipó, el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial ha establecido algunos estipendios salariales exclusivos para los empleados (la prima de productividad, por ejemplo) y otros para los funcionarios debido a la especial naturaleza de las funciones desempeñadas. Dentro de los emolumentos consagrados en favor de los funcionarios judiciales y en concreto para quienes ostentan los cargos de Jueces y Fiscales, la ley 4 de 1992 previó:

> "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 (1) 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".[17]

Dicho texto normativo fue modificado por la ley 332 de 1996 y posteriormente aclarado en el siguiente sentido:

> **"Artículo 1º.-** Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998 La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, **que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio** harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.
>
> La anterior prima **con las mismas limitaciones**, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación."[18]

---

[17] La Corte Constitucional mediante Sentencia C-279 de 1996 declara la EXEQUIBILIDAD de la frase "sin carácter salarial".

[18] Texto en Negrita declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998.

Sobre el reconocimiento de este elemento del salario, en sentencia de unificación SUJ-016-CE-S2-2019, la Sala Plena de Conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, resolvió:

> "PRIMERO**. UNIFICAR JURISPRUDENCIA respecto a la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la ley 4 de 1992 en los siguientes términos**:
>
> 1. **La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de esta**. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. **La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.**
>
> 2. Todos los beneficiaros de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros **tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica**, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.
>
> 3. **Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992** (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) **tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.**
>
> (…)

Como se ve, la máxima corporación de lo contencioso administrativo en sentencia de unificación (dada la importancia jurídica del asunto, la trascendencia económica y la necesidad de sentar jurisprudencia), estudió y decantó el origen de la prima especial de servicios precisando que su naturaleza obedece a la de un incremento del salario básico, el cual sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.

Así pues, si bien es una remuneración que se percibe mes a mes, se estimó que su consagración tuvo el fin de representar un incremento o plus a la asignación básica y se limitó su carácter salarial al régimen pensional. Por tanto, debe concluirse que no es viable predicar de la misma el carácter de factor salarial sobre prestaciones diferentes a la pensión y de contera, se descarta también que sea, en sí misma, una prestación social.

En ese orden de ideas, es imperativo atender el pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado y en la misma línea argumentativa en que fueron resueltas las prestaciones analizadas, debe entenderse que para la liquidación de este elemento de salario no es menester tener en cuenta la bonificación judicial, pues esta prima ya es de por sí un factor salarial para la cotización al Sistema General de Pensiones, cuestión que está contemplada en la ley y que fue respaldada por jurisprudencia de unificación.

Corolario de lo anterior, la conclusión obligatoria es desestimar la posibilidad de tener en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para el cálculo de la prima especial de servicios establecida mediante el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

5.6.6. Deber de reajustar la bonificación por actividad judicial

Finalmente, se tiene que los Jueces de la República perciben semestralmente una bonificación por actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005, así:

> **"Artículo 1°.** Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 3382 de 2005. A partir del 30 de junio de 2005, **créase una bonificación de actividad judicial, sin carácter salarial, que se pagará semestralmente el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año, como un reconocimiento económico al buen desempeño de los funcionarios que ejerzan en propiedad los siguientes empleos**:
>
> | Denominación del cargo | Valor Bonificación Semestral |
> |---|---|
> | Juez Municipal | $ 5,280,000 |
>
> (…)
>
> **Artículo 2°. La bonificación de actividad judicial de que trata el presente decreto no constituye factor salarial ni prestacional y no se tendrá en cuenta para determinar elementos salariales o prestaciones sociales.**
>
> **Artículo 3°.** Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 2435 de 2006. Tendrán derecho al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial los funcionarios de que trata el artículo 1° del presente decreto, **siempre que cumplan con el ciento por ciento (100%) de las metas de calidad y eficiencia que para tal efecto, en forma semestral se establezcan por la respectiva autoridad.**
>
> **(…)**
>
> **Artículo 5°.** Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 2435 de 2006. El disfrute de la bonificación de actividad judicial se perderá por retiro del cargo del funcionario, por imposición de sanción disciplinaria en el ejercicio de las funciones, por el no cumplimiento del ciento por ciento (100%) de las metas de calidad y eficiencia.
>
> **Igualmente, se perderá el disfrute de la bonificación de actividad judicial por uso de licencia no remunerada superior a dos meses, continuos o discontinuos, dentro del respectivo semestre.**
>
> **(…)**
>
> **Artículo 6°.** La asignación de la bonificación de actividad judicial se liquidará de oficio para cada semestre por la respectiva autoridad nominadora, previa verificación de las condiciones establecidas en el presente decreto.
>
> **Artículo 7°.** Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 3382 de 2005. Cuando el funcionario no hubiere desempeñado el cargo durante el semestre completo o cuando haya hecho uso de licencia no remunerada por tiempo continuo o discontinuo no

> superior a dos meses dentro del mismo semestre, **habrá lugar al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial en forma proporcional a los días laborados**." (Negrillas del despacho).

La bonificación por actividad judicial fue establecida sólo para los Jueces y Fiscales, para la cual se negó su carácter salarial. Requiere para su reconocimiento que el funcionario hubiera laborado cuando menos 4 meses en el respectivo semestre, su valor está determinado mediante Decreto del Gobierno Nacional que establece un valor fijo para cada vigencia fiscal y es pagadera en los meses de julio y diciembre de cada anualidad.

Además de la prestación del servicio, se requiere el cumplimiento cabal de las metas previstas dentro del semestre respectivo, situación que ha de ser evaluada y verificada por la respectiva entidad nominadora. También son causas que imposibilitan percibir dicho emolumento: la imposición de sanción de carácter disciplinario, el retiro del servicio o la concesión de licencia no remunerada superior a dos meses ya sean continuos o no dentro del respectivo semestre a liquidar.

Ahora bien, el Gobierno Nacional reguló nuevamente esta remuneración mediante Decreto 3900 de 2008, en el cual se estableció:

> **"ARTÍCULO 1°.** A partir del 1° de enero de 2009, la bonificación de actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005, modificada por el Decreto 3382 de 2005 y ajustada mediante Decretos 403 de 2006, 632 de 2007 y 671 de 2008 para jueces, fiscales y procuradores judiciales 1, **constituirá factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones, y de acuerdo con la Ley 797 de 2003, para cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud.**
>
> **ARTÍCULO 2°.** El presente decreto deroga a partir del 1o de enero de 2009 el artículo 2° del Decreto 3131 de 2005 y demás disposiciones que le sean contrarias." (Negrillas fuera de texto).

En virtud a ello, el ejecutivo dispuso tres años después de la creación de este elemento remuneratorio su carácter de factor salarial para la cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

Bajo este entendido, resulta diáfano que la finalidad de este reconocimiento dinerario apunta al efectivo cumplimiento de las metas propuestas para cada semestre y se convierte en un estímulo para el aumento de la producción judicial, la prevención de infracciones de carácter disciplinario y promueve la efectiva prestación del servicio (desincentivando el uso de licencias por espacios temporales superiores a dos meses). Es decir, se trata de un estipendio adicional a la asignación básica y los diversos factores salariales previstos, a la cual se otorga el carácter de factor salarial a efectos de cotizar al sistema de salud y pensiones, esto es, nos encontramos ante un reconocimiento que ya tiene impacto en algunas de las prestaciones sociales de que son acreedores los funcionarios judiciales.

Como consecuencia de lo indicado y en atención a que el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial se ha delimitado a la reliquidación de las prestaciones sociales y, dado que la bonificación por actividad judicial no tiene como finalidad la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se ocasionan durante la relación del trabajo -sino que es un emolumento adicional que fomenta el cumplimiento de metas-, para su liquidación no es menester tener en cuenta la totalidad de factores salariales, por cuanto para este tipo de rubros, el ejecutivo puede ejercer una mayor libertad de creación y reglamentación.

Lo anterior, en atención a que se trata de privilegios y estímulos ocasionales y, en este caso, una suma especialmente condicionada. Por las anteriores razones, se estima improcedente ordenar la inclusión de la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013 como factor para liquidar la bonificación por actividad judicial.

5.7. Consideraciones finales

Desarrollados los problemas jurídicos planteados se puede concluir que, en efecto, la bonificación de que trata el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 constituye factor salarial y debe ser tenido en cuenta para reliquidar, desde el 01 de enero de 2013, los emolumentos de carácter social que percibe la parte demandante.

En este hilo argumentativo, se estima procedente la inaplicación vía excepción de inconstitucionalidad del aparte "únicamente" previsto en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y de aquellos expedidos cada año y que actualizan los montos de esa prestación.

Decisiones éstas, que cobran asidero en los argumentos expuestos y que van (en esencia) acordes con los precedentes judiciales existentes sobre el particular, especialmente, los referidos a sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Caldas, el 24 de marzo de 2021 dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82. También se tuvo en cuenta el reciente pronunciamiento de la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Boyacá del 29 de junio de 2021 en proceso con radicación 15001333301520170015901.

Estos pronunciamientos reconocieron la bonificación judicial como factor salarial e inaplicaron, por inconstitucional, el referido aparte del artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y ordenaron lo propio respecto del restablecimiento del derecho en cuanto a la reliquidación de las **prestaciones sociales**.

Se resalta que este fallo recoge en buena medida el sentido en el que se han emitido otras sentencias sobre el mismo tema, en las que se ha accedido a las pretensiones.

5.8. El caso concreto

De los medios probatorios que reposan en el expediente se puede tener por probado lo siguiente:

Oscar Albeiro Cardona Trujillo prestó sus servicios para la Rama Judicial desde el **14 de enero 1976,** hasta por lo menos, el **14 de enero de 2016** (15CertificadoLaboral.pdf). Quiere decir lo anterior que para la fecha de entrada en vigencia del Decreto 383 de 2013 se encontraba laborando al servicio de la Rama Judicial.

En la constancia laboral que reposa en el expediente (*ibídem*) se evidencia que dentro los emolumentos percibidos por la parte actora durante su vinculación laboral desde el año 2013, se le reconoció la bonificación judicial, la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, vacaciones, prima especial de servicios y bonificación por actividad judicial.

La parte demandante radicó, el **01 de abril de 2016,** solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales percibidas desde el 01 de enero de 2013 y en adelante, contabilizando como factor salarial la bonificación judicial.

La entidad demandada negó la petición a través de la Resolución **DESAJMZR16-784 del 22 de abril de 2016**; contra la misma se interpuso recurso de apelación (págs. 20 a 22 del archivo, 01CuadernoUno.pdf).

Mediante Resolución **DESAJMZR16-1082 del 09 de junio de 2016**, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial concedió el recurso de apelación, el cual fue no había sido resuelto al momento de presentación de la demanda (págs. 15 a 19 del archivo 01CuadernoUno.pdf).

De tal suerte, se corrobora que el demandante como servidor de la Rama Judicial ha devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, a pesar que es percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, y por tanto solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social (salud y pensiones), y no para cómputo de las prestaciones que ha devengado desde el **01 de enero de 2013**.

Ante ello se concluye que la bonificación judicial reviste carácter salarial y tiene incidencia en las prestaciones sociales que percibió el demandante a partir de su reconocimiento y de forma sucesiva a futuro. Es decir, por los años 2013, 2014, 2015 y las anualidades subsiguientes mientras siga desempeñándose al servicio de la Rama Judicial dentro de un cargo beneficiario de dicha prestación. Generando la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

5.9. Restablecimiento del derecho

Conforme a las consideraciones ampliamente tratadas, así como en función de las pruebas obrantes en el expediente, se considera que le asiste razón a la parte demandante en solicitar el reajuste de las prestaciones sociales de que es titular, en virtud al carácter salarial de la bonificación judicial. En ese orden, resulta evidente que se ha desvirtuado la presunción de legalidad del acto administrativo demandado en este proceso. Motivo por el cual se declarará su nulidad.

También, se inaplicará por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020 y 986 de 2021.

Así las cosas, la autoridad demandada efectuará la liquidación de LAS PRESTACIONES SOCIALES DEVENGADAS POR LA PARTE ACTORA (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[19] e intereses a las cesantías[20] etc), TENIENDO COMO PARTE INTEGRANTE DEL SALARIO LA BONIFICACIÓN JUDICIAL y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar. Lo anterior, atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y por los períodos efectivamente laborados.

Igualmente, la BONIFICACIÓN JUDICIAL deberá considerarse factor salarial para la liquidación de estos mismos emolumentos que perciba la parte actora en el futuro, mientras se desempeñe como servidor de la Rama Judicial, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devenguen tal asignación. La entidad empleadora hará uso de su sistema de información laboral con el fin de determinar los cargos, montos y lapsos de vinculación.

Si sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a las entidades de previsión, ellos deberán deducirse.

5.10. Prescripción

El artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social en concordancia con el decreto 3135 de 1968, indica:

> "**ARTÍCULO 151. -Prescripción**. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual."

---

[19] Ver decreto 1045 de 1978.

[20] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

En el presente caso se configura la prescripción trienal, en atención a que entre la fecha en la cual se hizo exigible su pago (06 de marzo de 2013, fecha de expedición del Decreto 383 de 2013), y la fecha de presentación de la reclamación administrativa, **01 de abril de 2016,** transcurrieron más de tres años conforme a lo establecido en la norma transcrita.

Por lo tanto, se ordenará el reconocimiento a partir del **01 de abril de 2013**. Las prestaciones anteriores a esa fechas se consideran prescritas.

5.11. La Indexación de las sumas reconocidas

Las sumas serán canceladas en los términos fijados por el art. 192 del CPACA, las que serán debidamente INDEXADAS conforme al art. 187 del CPACA, es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, la entidad demandada tendrá en cuenta la fórmula siguiente:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

Donde el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de pagar al demandante por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial existente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **01 de abril de 2013**, fecha a partir de la cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

La accionada emitirá una resolución en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

5.12. Sobre las excepciones

Teniendo en cuenta la solución a cada uno de los problemas jurídicos, se evidencia la prosperidad de las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con la bonificación judicial como factor salarial para calcular las prestaciones sociales. Es decir, no se accede a lo tocante a la pretensión de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad, la prima de servicios, prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial. Motivo por el cual se declarará de oficio, parcialmente configurada la excepción carencia del derecho reclamado.

Ahora bien, respecto de la excepción denominada: "*De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante"* fundada en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y lo señalado en el artículo 2.8.3.2.1. del Decreto 1068 de 2015, en los cuales se indica que los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de la apropiación suficiente para atender los gastos, no está llamada a prosperar.

Si bien argumenta la Rama Judicial que:

> "De las disposiciones y jurisprudencia transcrita se concluye que, sin contar con la respectiva disponibilidad presupuestal que de cuenta de la existencia de los recursos necesarios para asumir el gasto y cumplir con las obligaciones que le impongan la ley o las sentencias judiciales, la administración judicial está impedida para generar o disponer de reconocimientos y pagos de nivelaciones salariales o prestacionales. Si así lo hiciera estaría desacatando el ordenamiento legal vigente, con las consecuencias disciplinaria, fiscales y penales de una decisión en ese sentido." (Subrayas del texto).

El ordenamiento jurídico Colombiano ha previsto en ley, especialmente en el artículo 194 del CPACA, la obligación para todas las entidades públicas contra las cuales se adelanten procesos judiciales, realizar una valoración de las contingencias judiciales, con el fin de precaver el deterioro fiscal que genera la mora en el pago de estas obligaciones por parte de las entidades públicas, por cuanto con estos recursos se podrán atender oportunamente las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.

En un mismo sentido, con la expedición del Decreto 1342 del 19 de agosto de 2016, por medio del cual se modificó el Decreto 1068 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público) se reglamentó lo relativo al trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableciendo para tal efecto el siguiente procedimiento:

1) Inicio del procedimiento de pago oficioso**:** El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada, mediante oficio que reúna los requisitos allí señalados. Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.

2) Resolución de pago: vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá

a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá señalar expresamente en su parte resolutiva que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del CPACA.

En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, éste se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.

En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia.

Cuando la entidad pública no haya podido hacer las provisiones requeridas en el Fondo de Contingencias, caso en el que se aplica el régimen de transición previsto en el parágrafo transitorio del artículo 194 por el periodo comprendido entre la fecha de vigencia del nuevo código y la fecha de la reglamentación del Fondo que se haga por el Gobierno Nacional, según el cual la entidad pública tiene un plazo máximo de doce meses contados desde la ejecutoria de la providencia respectiva y previa la correspondiente solicitud de pago, para cancelar dicha obligación con cargo directo a su presupuesto.

Asimismo, mediante Decreto 1266 del 17 de septiembre de 2020, se adicionó el Decreto 1068 de 2015 y reguló lo propio respecto a los pasivos por contingencias judiciales surgidos por procesos judiciales cuyo auto admisorio de la demanda se haya notificado a partir del 1 de enero de 2019, el cual respecto a la obligación de crear apropiaciones para el pago de sentencias judiciales, indicó:

> **"ARTÍCULO 2.4.4.6. Apropiaciones Presupuestales de los Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.** Las Entidades Estatales de que trata el artículo 2.4.4.2 de este Título, deberán apropiar en su presupuesto anual, en el rubro de Servicio de la Deuda, las partidas necesarias para dar cumplimiento al Plan de Aportes aprobado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público." (Negrillas del texto).

Se denota pues, que no existe la imposibilidad material y presupuestal alegada por la parte demandada al acceder a las pretensiones de la demanda, pues como se acreditó, existe dentro del ordenamiento jurídico Colombiano una regulación clara y precisa sobre el deber y obligación de las entidades públicas de efectuar las

apropiaciones presupuestales necesarias para asumir el pago oportuno de las eventuales condenas que surjan en su contra. Por tanto, las acciones u omisiones tendientes a la ejecución de planes, programas y acciones presupuestales para el cumplimiento de eventuales órdenes judiciales, es del resorte y competencia de cada entidad pública y no puede constituirse en una justificación para la desprotección de derechos y garantías laborales de los empleados adscritos a la entidad. Por lo brevemente expuesto, dicho medio exceptivo carece de vocación de prosperidad.

En un segundo momento, se había formulado la excepción de integración de litisconsorcio necesario, la cual fue despachada por auto, por lo cual esta célula judicial se remite y acoge a lo allí expuesto.

5.13. Sobre la condena en costas

Con fundamento en el artículo 188 del CPACA -en concordancia con el art. 365 del CGP-, se condena en costas a la parte demandada en favor de la parte demandante, cuya liquidación y ejecución se hará conforme al artículo 366 del CGP. Lo anterior por cuanto se evidenció -en criterio del Juzgado- el pago de gastos ordinarios y la participación procesal de la parte actora a lo largo del proceso. También atendiendo a pronunciamientos del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa[21] y a la reiterada postura que este y otros Despachos ha sostenido sobre idéntico tema e idénticas pretensiones.

El Consejo de Estado en providencia del 21 de enero de 2021[22], con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, sostuvo sobre la condena en costas y el criterio valorativo de la mala fe, reiteradamente expuesto por el apoderado de la entidad demandada, lo siguiente:

> "(…) Esta subsección en providencia de 7 de abril de 2016[23], sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo, para la imposición de condena en costas, bajo los siguientes fundamentos:
>
> a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –*CCA*- a uno «*objetivo valorativo*» –*CPACA*-.
>
> b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
>
> **c)** Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el **pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad**

[21] Consejo De Estado. Sección Segunda. Subsección B. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. 22 de febrero de 2018. Expediente Nº: 25000234200020120056102 (0372-2017).
[22] Veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04941-01(3806-16). Actor: ANA LILIA AMADO SILVA. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.
[23] Al respecto ver sentencia de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. **Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.**

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP[24], previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa **que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes.** En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público[25]. (…)"

Lo anterior para atender las repetidas solicitudes de la defensa de la entidad demandada en cuanto a no condenar en costas por no haberse demostrado la mala fe en su actuación.

En este orden de ideas, El Despacho se acoge a esta postura jurisprudencial del Alto Tribunal y se fijan Agencias en derecho por el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda[26] reducidas en un 50% (debido a la prosperidad parcial de las mismas), por valor de: **$ 318.496[27].**

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE, de oficio, la excepción: "*Carencia del derecho reclamado*", en lo relacionado con las pretensiones de la bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima especial de servicios

---

[24] «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: […]».

[25] Regula la norma lo siguiente: "[…] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil […].»

[26] Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 10554 de 2016, Artículo Quinto, Numeral 1. "En primera instancia, literal a) Numeral ii)**:** De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido."

[27] En razón a la estimación a la cuantía efectuada en la página 10 del archivo 01CuadernoUno.pdf.

y la bonificación por actividad judicial.

También se declara probada la *"prescripción"*.

En cuanto a la pretensión del reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, se declaran NO PROBADO el medio de defensa denominado: *"De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante"*.

SEGUNDO: INAPLICAR por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y demás normas que recojan esa misma expresión, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar las prestaciones sociales que devenguen los servidores de la Rama Judicial.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la **Resolución DESAJMZR16-784 del 22 de abril del 2016** expedida por la entidad demandada y del acto ficto derivado del silencio administrativo negativo.

CUARTO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con el reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales de la parte actora, teniendo como factor salarial la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013.

QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-**, reconocer, en favor de **OSCAR ALBEIRO CARDONA TRUJILLO,** la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013, como factor salarial, DESDE EL **01 DE ABRIL DE 2013** hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral con la RAMA JUDICIAL.

Para lo cual se reliquidarán las prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[28] e intereses a las cesantías[29] etc.) percibidas por la parte actora y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración.

Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA, debidamente indexadas, conforme al artículo 187 del CPACA, es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la fórmula citada en la parte motiva de esta

---

[28]Ver decreto 1045 de 1978.

[29] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

providencia y la forma como deberá hacer esos ajustes.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

SEXTO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

SÉPTIMO: SE CONDENA EN COSTAS a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso. Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.
OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere. **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI. Se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del CGP.

NOVENO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA y demás normas complementarias o afines.

VPRC

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Juan Pablo Rodriguez Cruz
Juez
Juzgado Administrativo
Transitorio
Manizales - Caldas

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: ***4f5ee04c1a3733b7a103a718c76f6c8353c58d850136b284528182dca0ee6b57***
Documento generado en 12/10/2021 05:36:13 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

Constancia Secretarial: A Despacho del señor Juez el presente medio de control, informando que en audiencia del 23 de septiembre de 2021, se efectuó la práctica de pruebas, se corrió alegatos de conclusión y se anunció el sentido del fallo: acceder de manera parcial a las pretensiones de la demanda. Así la cosas, pasa a despacho para emitir sentencia de primera instancia.

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS
Secretaria ad hoc

JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES

Manizales, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Medio de Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado proceso:	17001-33-39-**006-2018-00448**-00.
Demandante:	Maria Jovita Herrera Agudelo.
Demandado:	Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-.
Sentencia nº:	192
Estado nº:	65 del 13 de octubre de 2021.

1. ASUNTO

El Despacho profiere sentencia en el proceso de la referencia de conformidad con los lineamientos del art. 187 del CPACA, en concordancia con el art. 280 del CGP.

2. ANTECEDENTES

De la lectura de la demanda y su respectiva contestación, surgen los siguientes hechos relevantes que, a modo de fijación del litigio, son necesarios para proferir sentencia:

El Decreto 383 de 2013 creó y reconoció una bonificación para los servidores de la Rama Judicial, a partir el 1 de enero de 2013, de forma mensual, mientras el servidor público permanezca vinculado al servicio. Este mismo conjunto normativo fijó la forma en la que aumentaría la prestación.

El Decreto 383 de 2013 estableció que la bonificación judicial constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud, excluyendo el beneficio laboral para efectos de la liquidación de las demás prestaciones percibidas por el servidor judicial.

La entidad demandada solo tuvo en cuenta la bonificación judicial para calcular los aportes a la seguridad social en salud y pensión.

Maria Jovita Herrera Agudelo se vinculó a la Rama Judicial el **10 de diciembre de 1990** ocupando el cargo de Citadora, continuó siendo servidora judicial en los cargos de Escribiente, Auxiliar Judicial I, Secretaria y Juez[1] hasta, por lo menos, el **30 de junio de 2021** (16CertificadoLaboral.pdf).

El **19 de diciembre de 2017** radicó solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y laborales percibidas desde el 01 de enero de 2013, contabilizando como factor salarial la bonificación judicial (págs. 29 a 33 del archivo 02CuadernoUno.pdf).

La entidad demandada negó la petición a través de la Resolución **DESAJMAR18-47 del 09 de enero de 2018**; contra la misma se interpuso recurso de apelación (págs. 34 a 40 del archivo, 02CuadernoUno.pdf).

Mediante Resolución **DESAJMAR18-218 del 21 de febrero de 2018**, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial concedió el recurso de apelación, el cual fue no había sido resuelto al momento de presentación de la demanda (págs. 41 a 42 del archivo 02CuadernoUno.pdf).

En síntesis, la parte actora reclama el derecho a que la bonificación judicial le sea incluida como factor salarial para calcular la prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, cesantías, intereses de las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos que percibió como servidora de la Rama Judicial. Ello debido a que, si bien el Decreto 383 de 2013 estableció que la misma únicamente constituye factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud, no debe desconocerse que ésta se genera como contraprestación directa del servicio y es percibida mensualmente, constituyéndose así en parte integral del salario.

Por su parte, el apoderado de la entidad demandada considera que, de acuerdo con lo estipulado por la Constitución y la Ley 4 de 1992, corresponde al Congreso de la República fijar el Régimen Salarial y Prestacional de los empleados públicos, entre otros, los de la Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública. Motivo por el cual se debe atender a los lineamientos normativos que regulen cada régimen, pues hace parte de una potestad reglamentaria y regulatoria que se deriva de la Carta Fundamental.

En su opinión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ratifica la prohibición del artículo 3 del Decreto 383 de 2013, en cuanto a que ninguna autoridad podrá

[1]Por algunos periodos de los años 2005 a 2008 y de forma más continua desde el 16 de enero de 2009, por tanto, debido a que desde tal fecha sólo se ha desempeñado como juez, los problemas juridicos planteados tedrán en cuenta únicamente las prestaciones percibidas por los jueces de la República.

establecer o modificar el régimen prestacional estatuido por las normas de dicho Decreto, cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.

Por demás, también indicó que, al negar la petición, su actuación estaba amparada por la Constitución y la Ley, pues en caso de acceder a la reclamación estaría desconociendo el ordenamiento legal vigente, lo cual acarrearía consecuencias penales, fiscales y administrativas al asumir funciones que no le corresponden.

2.1.2. Pretensiones de la demanda

La parte demandante, presentó las siguientes pretensiones que se transcriben así:

"1.- Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

i) Resolución Nro. DESAJMAR18-47 del 09 de enero de 2018, "Por medio de la cual se resuelve un Derecho de Petición", acto administrativo que fue notificado el día 9 de febrero de 2018;

ii) Acto administrativo ficto o presunto negativo del recurso de apelación, el cual fue interpuesto y sustentado el 9 de febrero de 2018 contra la Resolución Nro. DESAJMAR18-47 del 9 de febrero de 2018, la cual fue concedida mediante la Resolución Nro. DESAJMAR18-218, suscrita el día 21 de febrero de 2018;

Y como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, condene a la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL a:

1. Que se reconozca y pague a (el) (la) señor (a) MARIA JOVITA HERRERA AGUDELO la "bonificación judicial" señalada en el Decreto 383 del 6 de enero (sic) del 2013, como factor salarial y prestacional desde el momento de su creación, con incidencia en la prima de servicios, prima productividad, vacaciones, prima vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicio prestado y demás emolumentos prestacionales que por constitución y ley corresponden a los servidores públicos de la Rama Judicial, por tal motivo, deberá incluirse en nómina y re liquidarse teniendo en cuenta como base de liquidación la "bonificación judicial" a pagar mensualmente y la bonificación por servicio prestado, por ende, se deberá tener como base la totalidad del salario sin ningún tipo de deducción desde el momento de su origen.

2. Que una vez acceda al reconocimiento de la "bonificación judicial" señalada en el Decreto 383 del 6 de enero (sic) del 2013 como factor salarial y prestacional, deberá reliquidarse la bonificación por servicio prestado teniendo en cuenta que constituye el treinta y cinco por ciento (35%) del sueldo básico mensual, y teniendo en cuenta que el hecho generador del precepto jurídico citado es la

nivelación salarial constituyéndose en un mismo factor salarial, es decir, un sólo valor conjunto de la asignación básica mensual.

3. Que se deberá seguir liquidando a mi mandante la "bonificación judicial" señalada en el Decreto 383 de 6 de enero de 2013 teniendo como base el 100% de la remuneración básica mensual de cada año y como también todos demás factores salariales y prestacionales, sin deducir o descontar dicha remuneración.

4. Que se pague la indexación monetaria la mayor diferencia de los anteriores valores prestacionales y salariales dejados de percibir.

5. Que deberá incluirse en nómina y seguir pagando la "bonificación judicial" señalada en el Decreto 3823 del 6 de enero de 2013 (sic) como factor salarial y prestacional dejado de percibir por el demandante en conjunto con la asignación básica, el cual tendrá efectos directos y consustanciales en las vacaciones, prestaciones sociales (prima de vacaciones, prima de productividad, prima de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos prestacionales que recibe un servidor público de la Rama Judicial).

6. Que deberá pagar la indemnización moratoria por la no consignación total de las cesantías al fondo correspondiente seleccionado por el servidor público de la Rama Judicial.

7. Que se debe ajustar dichas sumas de conformidad con las normas adjetivas y sustantivas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 del 2011 - y demás preceptos jurídicos que tratan la materia."

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante

En resumen, el apoderado de la parte actora reiteró lo manifestado en la demanda, recalcando que la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013, constituye factor salarial independientemente del nombre que le haya dado el Gobierno Nacional.

Asimismo, se recalcó que la expresión "constituirá únicamente factor salarial de la base de cotización al Sistema de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud", contemplada en el artículo 1º del mencionado Decreto, es contrario a lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, por cuanto desconoce la aplicación de los principios de favorabilidad y progresividad del trabajador, así como los principios irrenunciables y derechos adquiridos.

También recordó que la bonificación judicial cumple con los requisitos para ser tenida como factor salarial pues: es una contraprestación directa del servicio del trabajador, es una prestación constante en el tiempo al ser percibida mes a mes y seguirá siendo pagada hasta tanto dure la relación laboral.

Para sustentar lo anterior, abordó la definición de salario con fundamento en la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado, de tal manera que, con fundamento en ello, afirmó que en el proceso se demostró de forma suficiente que el pago habitual de la bonificación judicial, constituye un factor de salario y debe ser reconocido como tal, por lo que, de igual forma es procedente la reliquidación de aquellas acreencias laborales que se ven afectadas positivamente por la situación.

Por otro lado, sostuvo que las facultades reglamentarias del gobierno nacional tienen una relación indisoluble con las normas que le dan origen a dicha potestad, pues además de ser un limitante, es una forma legítima de salvaguardar la independencia de la estructura de las ramas del poder público en el modo como fueron instituidos por el constituyente de 1991.

Así las cosas, luego de exponer las razones por las cuales estima que debe decretarse la nulidad de los actos administrativos demandados, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda.

3.2. Parte demandada

El apoderado de la parte demandada recordó, en síntesis, los preceptos constitucionales en virtud de los cuales se faculta al Gobierno Nacional para regular los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos. Se indicó que, con fundamento en los mismos y por expreso mandato del Decreto 383 del 2013, la bonificación judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de conformar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Además, el profesional invocó la existencia de varias sentencias proferidas por los órganos de cierre en materia constitucional y de lo contencioso administrativo indicando que en los mismos se hace alusión a la potestad que tiene el legislador (por expreso mandato constitucional) de disponer cuales conceptos salariales pueden ser liquidados sin consideración al salario total del servidor público. Ello, sin que implique omisión o incorrecto desarrollo de los deberes y normas que estipula la facultad reguladora en materia salarial.

En ese mismo sentido, citó la sentencia C-447 de 1997, la que a su vez replica lo indicado en sentencia C-279 de 1996, en la cual se hizo análisis de la Ley 4 de 1992; sobre el particular se dijo: *"este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquiden sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial y sin que pierdan por ello tal carácter"*.

Finalmente, indicó que la misma Corte Constitucional ha señalado: *"el legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución".*

Además, luego de citar jurisprudencia constitucional respecto a los derechos adquiridos, indicó que la Rama Judicial no ha vulnerado ningún derecho de esa naturaleza, por cuanto la bonificación judicial apenas fue creada por la Rama Ejecutiva con la emisión del Decreto 383, por lo que antes de su expedición no existía en el patrimonio de la demandante derecho alguno frente a dicha prestación, máxime cuando dicho emolumento fue creado previa negociación de la Rama Judicial, la Rama Ejecutiva y Asonal Judicial. Se predica entonces, que no existe vulneración de derechos adquiridos y que no hay lugar a cancelar ninguna diferencia prestacional a título de bonificación salarial en favor de la parte actora.

Ahora bien, en torno a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, indicó que la misma está reservada a los jueces, por tanto, en virtud del principio de legalidad y comoquiera que el Decreto 383 del 2013 está vigente, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus seccionales están en la obligación de aplicar dicha normativa al tenor literal de su redacción; recordando que el ejercicio de sus funciones debe estar orientado por el debido cumplimiento de las normas vigentes, so pena de sufrir las consecuencias penales, fiscales y disciplinarias de una decisión que contraríe el régimen jurídico vigente.

Terminando sus alegaciones, la Rama Judicial trajo a colación varias providencias que versan sobre la legalidad y constitucionalidad de los emolumentos sin carácter salarial, indicando que el ejecutivo no ha perdido la facultad de tomar en cuenta o no una parte de la remuneración que perciben los empleados públicos para definir las bases sobre las cuales deben efectuarse otros pagos e insistió que dicho actuar no contraría el bloque de constitucionalidad.

En conclusión, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda y se declaren prósperas las excepciones: *"De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante", "Integración de litisconsorcio necesario" y "Prescripción".*

IV. MEDIOS PROBATORIOS RELEVANTES

- Reclamación administrativa (págs. 29 a 33, del archivo 02CuadernoUno.pdf).
- Resolución DESAJMAR18-47 del 09 de enero de 2018 (págs. 34 a 35, 02CuadernoUno.pdf).
- Recurso de apelación formulado en contra de la resolución anterior (págs. 36 a 40, 02CuadernoUno).
- Resolución DESAJMAR18-218 del 21 de febrero de 2018 (págs. 41 a 42, 02CuadernoUno.pdf).
- Constancia 0783 emitida el 08 de septiembre de 2021, por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (págs. 01 a 15, 16CertificadoLaboral.pdf).

- Constancia de agotamiento de conciliación prejudicial (págs. 19 a 28, 02CuadernoUno.pdf).

V. CONSIDERACIONES

5.1. Presupuestos procesales

El Juzgado es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA, Acuerdo PCSJA21-11764, del 11 de marzo de 2021). Asimismo, se observa que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas, la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente, se recaudaron los medios probatorios necesarios y se garantizó la contradicción y defensa respecto a los mismos, y, finalmente, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión; es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Al finalizar cada etapa procesal se efectuó el control de legalidad, sin que se encontraran errores que requirieran la adopción de medidas de saneamiento. No se advirtió la necesidad de aplicar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

5.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

En el presente caso la parte actora estima que el Decreto 383 de 2013 creó una bonificación judicial que debe tenerse en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que devengaron, devengan o devengarán los servidores judiciales. Adicionalmente pretende que, esa misma bonificación, sea considerada factor salarial para el cálculo de la **prima de servicios, la prima de productividad y la bonificación por servicios prestados**.

Es decir, la parte reclama el incremento de la totalidad de las prestaciones que reciben los servidores judiciales, teniendo en cuenta la bonificación judicial, indistintamente si se redactó la pretensión identificando cada una de las prestaciones o si se efectuó una solicitud general. Es en este contexto en el que se desarrolla la presente providencia.

Para sustentar lo anterior, se invocó, entre otros argumentos, la excepción de inconstitucionalidad y se recurrió a antecedentes jurisprudenciales para apuntalar la estrategia de litigio.

Esto conduce al Despacho a pronunciarse sobre la totalidad de las prestaciones, aun cuando se haya efectuado una solicitud general y no se especificaran cada uno de los beneficios cuya reliquidación se pretende. En aras de la congruencia entre las

pretensiones de la demanda, la contestación de la demanda y la sentencia, y en el marco de la autonomía e independencia judicial, para el Juzgado es obligatorio pronunciarse de la manera como lo hará. Actuar de forma opuesta podría conducir a la denegación injustificada al acceso a la administración de justicia e impediría abrir los espacios de discusión en materia laboral.

Esta postura se inscribe dentro de una visión garantista del derecho y de la perspectiva de la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia. Se trata de honrar principios y derechos constitucionales de las y los servidores de la Rama Judicial. Además de puntualizar las posibles prestaciones reconocidas o negadas.

En el anterior contexto, el Despacho fija como problemas jurídicos que deben resolverse en esta instancia, los siguientes:

> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013, constituye factor salarial para liquidar las prestaciones sociales percibidas por la parte actora?
>
> ¿La bonificación judicial, creada mediante el Decreto 383 del 2013 debe tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial?

En caso afirmativo:

> ¿Se configuró la prescripción trienal de las prestaciones?
>
> ¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción moratoria por la consignación incompleta de las cesantías al correspondiente fondo?

El itinerario que recorrerá la presente providencia estará guiado por el orden de cada problema jurídico, el análisis normativo y jurisprudencial, así como la conclusión del Despacho. Dentro del acápite que corresponda, se abordarán los siguientes subtemas: la facultad del ejecutivo para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, el concepto de salario, la excepción de inconstitucionalidad y con fundamento en ello, la resolución del caso particular. Con estos argumentos, de contera, se resolverán las excepciones de mérito.

5.3. Tesis del Despacho

De conformidad con el análisis constitucional, legal y jurisprudencial realizado por el Despacho, existe mérito para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda. Con sujeción a los argumentos que a continuación se desarrollarán, la

bonificación creada por el Decreto 383 de 2013 ostenta la naturaleza de una verdadera prestación constitutiva de salario, motivo por el cual se puede interpretar como un factor que debe ser tenido en cuenta para calcular las **prestaciones sociales** que perciban los servidores judiciales.

En cuanto a la pretensión ligada a la reliquidación de la bonificación por servicios prestados, las primas de servicios y productividad, se negarán, en resumen, por las siguientes razones:

1. El Gobierno Nacional cuenta con mayor discrecionalidad en la regulación normativa sobre aquellas prestaciones, dádivas o privilegios laborales ocasionales, es decir, que no son propiamente habituales, como la bonificación por servicios prestados, primas de servicios y productividad.

2. Estas prestaciones no son de aquellas cuya finalidad es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo.

3. Aceptar en este punto la tesis de la parte actora, implicaría considerar que la bonificación judicial y la asignación salarial mensual son una misma cosa, lo cual desfiguraría la existencia de distintas prestaciones que cumplen distintos propósitos, así como la existencia de una amplia clasificación de prestaciones diseñada por el legislador para la retribución de los servidores públicos.
4. Adicionalmente, acceder a la pretensión generaría un efecto prestacional consistente en el incremento de las prestaciones sociales por distintas vías, lo cual, en criterio del Juzgado, no estaría acorde con los lineamientos fiscales que se le debe impartir al patrimonio público en virtud de la Constitución Política (art. 334 entre otros), sobre todo a aquellos que tienen que ver con la racionalidad y razonabilidad del gasto público.

La tesis que se pretende desatar se fundamenta en la naturaleza de un ordenamiento jurídico cuya norma fundamental es la Constitución de 1991, norma que supone su primacía sobre las restantes del ordenamiento y de la que se deriva una fuerza normativa tal que subordina las demás reglas expedidas en virtud de su autorización.

No se puede pasar por alto que de la Constitución Colombiana se deriva la validez formal y material de las normas del ordenamiento jurídico. Esta fuerza directiva implica la subordinación legislativa y administrativa a las disposiciones fundamentales de la Carta y al Bloque de Constitucionalidad.

Adicionalmente, para sustentar esta providencia se tuvieron en cuenta los lineamientos argumentativos que, en esencia, han expuesto el Tribunal Administrativo de Caldas y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así como

Jueces Administrativos del país, acogiéndose así el precedente vertical[2] y horizontal[3]. Eso sí, debe resaltarse que en estas providencias se hace alusión a las prestaciones sociales de manera genérica, sin que se realice un estudio individual de las prestaciones laborales asignadas a un servidor judicial, distintas a las sociales.

5.3.1. Bonificación judicial como factor salarial

Para desarrollar este acápite es indispensable abordar, en primer término, los orígenes normativos de la bonificación judicial; luego se estudiará lo propio respecto al concepto de salario y como corolario, se determinará si en efecto, puede predicarse que la bonificación judicial es un factor salarial que debe ser tenido en cuenta en la liquidación de las prestaciones sociales de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial.

5.3.1.1. Desarrollo normativo

En virtud de lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de 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". (Negritas y subrayas fuera de texto).

Respecto a los destinatarios de la norma, se previó:

> **"ARTÍCULO 1o.** El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:
> (…)
> b) Los empleados del Congreso Nacional, **la Rama Judicial**, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; (…)" (Negrita del despacho).

En relación a los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios enumerados en el artículo antes transcrito, se dispuso:

---

[2] Sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, del 24 de marzo de 2021, emitida dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82.

[3] Sentencia emitida por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, del 12 de diciembre de 2018, dentro del proceso radicado No. 15001333301320160005500; Sentencia del 21 de junio de 2019, expedida por el Juzgado Primero Administrativo de Cali, dentro del proceso radicado No. 76001333300120180007400. Asimismo, sentencias del Juzgado Segundo Administrativo de Manizales, entre las cuales vale la pena citar la emitida el 19 de junio de 2019, dentro del proceso radicado No. 17001333300220170022300.

"ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. **En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales**". (Negritas y subrayas fuera de texto).

De igual forma, la ley 4 de 1992 previó:

"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." (Subrayas y negrillas fuera de texto)

El precitado parágrafo, suscitó el conflicto laboral respecto del cual fue suscrita acta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se finalizó el litigio laboral en los siguientes términos[4]:

"(…) Siendo las nueve y Cuarenta y uno (9:41) de la noche del día Martes Seis (6) de Noviembre de Dos Mil Doce (2012), reunidos en las instalaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y, con el fin de realizar la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, los representantes de los FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, junto con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación,

ACUERDAN:

---

[4] http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/251/ACTA-DE-ACUERDO-SUSCRITA-ENTRE-EL-GOBIERNO-NACIONAL-DE-LA-REPUBLICA-DE-COLOMBIA-Y-LOS-REPRESENTANTES-DE-LOS-FUNCIONARIOS-Y-EMPLEADOS-DE-LA-RAMA-JUDICIAL-Y-FISCALIA-GENERAL-DE-LA-NACION.aspx

1.- Reconocer el Derecho a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.

(…) 3.- A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS ($120.000.000.000).

El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera. (…)" (Subrayas fuera de texto).

Nótese la claridad que arroja el sentido más elemental de las expresiones usadas en el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los servidores judiciales al decir: "*Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración…", y, (…) El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación (…).*

La precisión resaltada tiene que ver con la intención del Gobierno de hacer ajustes y efectuar una nivelación en la REMUNERACIÓN de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, el acuerdo se suscribió con el ánimo de impactar favorablemente la remuneración del empleado, entendida como una retribución mensual.

Así pues, el Presidente de la República, en desarrollo de las normas generales, mediante Decreto 383 de 2013, estableció para los servidores públicos de la Rama Judicial, el derecho a percibir una bonificación judicial en los siguientes términos:

"**ARTÍCULO 1.** 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.**

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:
(…)"

Como se puede apreciar, se hace hincapié en que el emolumento creado se reconocerá 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.

Por otro lado, el Decreto en comento, prescribe:

> **"ARTÍCULO 3.** Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10º de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos."

De tal manera que, el texto normativo dispone que ninguna autoridad podrá modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en él, en concordancia con lo establecido en el artículo 10[5] de la Ley 4ª de 1992.

Por su parte, mediante Decreto 1269 de 2015, el Gobierno Nacional hizo ajustes a la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, y en relación a la condición o no de factor salarial, señaló:

> "ARTÍCULO 1. Ajústase la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 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, que 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.** La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2015, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada a año al valor que se fija en las siguientes tablas (...)" (Negrita por fuera del texto original).

De tal suerte, el texto normativo que efectuó ajustes a la bonificación judicial, reiteró lo en él previsto y hace especial énfasis en que dicho rubro únicamente constituirá factor salarial a efectos de determinar la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, se ratifica que se trata de una prestación que se percibe mensualmente dentro de un régimen prestacional y salarial de ciertos servidores públicos.

5.3.2. El concepto de salario

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 53, facultó al Congreso de la República para expedir el estatuto del trabajo teniendo en cuenta para su creación los siguientes principios mínimos fundamentales:

> "Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales;

---

[5] ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
(…)
Los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, serían parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores". (Negritas por fuera del texto original)

Conforme a lo anterior, los acuerdos, contratos y leyes, no pueden causar perjuicios o agravios a los derechos de los trabajadores en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho. Ello implica que los acuerdos que se hayan suscrito, no se pueden desconocer en las disposiciones normativas que para tal fin se expidan.

En esa misma línea, el Bloque de Constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son aplicables y de obligatorio cumplimiento como parámetro de Constitucionalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se vulnera el texto mismo de la Carta Política. Como instrumento internacional aplicable al tema en comento, se encuentra (entre otros) el Convenio sobre la Protección del Salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión OIT, que tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, el cual dispuso:

"(…) 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". (Negrita fuera de texto).

Tratándose de las normas internas que se ocupan del concepto de salario, se encuentra la Ley 50 de 1990. Sobre los elementos del salario y los que no lo son, dispuso:

"**Artículo 14.** El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. 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 15.** El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. **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, excedente 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." (Destacado fuera del texto).

Nuevamente es necesario resaltar el significado de lo que constituye salario, en especial cuando se establece que constituye por tal aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio y no aquellas que recibe ocasionalmente y por mera liberalidad del empleador. En este sentido, salta a la vista que la bonificación judicial se paga de manera mensual como contraprestación directa por los servicios prestados, no de manera ocasional y por la liberalidad del empleador.

La Corte Constitucional en sentencia del 16 de noviembre de 1995, mediante la cual resolvió la demanda en contra de algunos apartes de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990, en relación a la noción de salario expuso[6]:

> "(…) **Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones**, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales (…)". (Subrayas y negrillas fuera de texto)

También, en sentencia C-710 de 1996 definió lo que es factor salarial así:

> "(…) **La definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario.**

[6] C-521, 1995.

En esta materia, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente. El artículo se limita a establecer que no constituyen salario las sumas que ocasionalmente, y por mera liberalidad recibe el trabajador, y a señalar algunos ejemplos de esos conceptos. Definición que no desconoce norma alguna de la Constitución, ni impide que se pueda reclamar ante el juez competente, el reconocimiento salarial de una suma o prestación excluida como tal, cuando, por sus características, ella tiene por objeto retribuir el servicio prestado. En caso de que los regímenes salariales desconozcan la norma, y, por ende, se cree una desigualdad, lo lógico es demandar esos regímenes y, no el artículo que se acaba de analizar, pues él se limita enunciativamente a determinar que sumas no son salario. **Sin que ello implique que, en casos concretos, el juez, una vez analizadas las circunstancias que rodean el caso puesto a su consideración, concluya que determinadas sumas de dinero que recibe el trabajador, a pesar de estar excluidas como factor salarial lo son, en razón al carácter retributivo de la labor prestada. Nada obsta para que el legislador, en relación con determinadas prestaciones, establezca que ellas, a pesar de no ser salario, se consideren como tal, para asignarle determinados efectos** (…)". (Negritas del despacho)

A su turno, el Consejo de Estado, en sentencia con radicación: 76001233100020110186701 (21519) del 17 de marzo de 2016 se pronunció respecto al concepto de salario así:

"(…)
Así pues, constituye salario, en general, toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador y no hacen parte de este, (i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones; (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajador, como el auxilio de transporte; (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extralegal, si las partes acuerdan que no constituyen salario. A su vez, los factores que no constituyen salario, y, dentro de estos, los beneficios o bonificaciones extralegales que expresamente se acuerden como no salariales, sean ocasionales o habituales, no hacen parte de la base del cálculo de los aportes parafiscales al ICBF. Ello, porque la base de los aportes es la nómina mensual de salarios, es decir, "la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario", como prevé el artículo 17 de la Ley 21 de 1982. **Cabe insistir en que las bonificaciones ocasionales otorgadas por mera liberalidad del empleador no constituyen factor salarial por mandato legal (art 128 C.S.T.), sin que se requiera de acuerdo entre las partes y que, con fundamento en la misma norma y en el artículo 17 de la Ley 344 de 1996, tampoco son salario las bonificaciones o beneficios, -sean ocasionales o habituales-, siempre que sean extralegales y que las partes expresamente acuerden que no hacen parte del salario** (…)"[7]. (Negrillas fuera de texto)

[7] Sentencia de 6 de agosto de 2014, exp. 20030, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

De igual forma, en otro pronunciamiento del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", radicado **2012-00260 (3568-15)** del 02 de febrero de 2017, desarrolló ese mismo concepto, en los siguientes términos:

> "(…) Esta corporación[8] ha hecho la distinción de los conceptos devengar y salario, en tanto no son idénticos, y por ello no se pueden confundir. Devengar, es adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título; mientras que el Salario es la retribución por el servicio prestado y en este sentido, es uno de los posibles objetos del verbo devengar; de donde no todo lo devengado es salario, así como el salario no puede considerarse devengado para todos los efectos, en la medida en que pueden devengarse –causarse- rentas o ingresos a títulos diferentes.
>
> **Así las cosas, cuando la ley se refiere expresamente al salario como unidad de medida, todo pago que tenga un propósito retributivo, constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene naturaleza salarial y debe incluirse en la base de liquidación del derecho pretendido**.
>
> En ese orden de ideas, cuando la ley estipula que lo devengado por un funcionario es la unidad de medida de un derecho, la misma ley será la que defina qué ingresos percibidos deben ser imputados en la liquidación del mismo. **Igualmente, cuando se refiera al salario debe entenderse que todo pago con carácter retributivo, que constituya un ingreso personal para el trabajador y que sea habitual, tiene tal naturaleza o característica** (…)".

Sobre el tema, la Corte Suprema de Justicia en la sentencia 8269 de junio 25 de 1996 se pronunció:

> "(…) la índole de un derecho no se desnaturaliza por su origen unilateral o bilateral, por esta razón **si un pago en realidad retribuye de manera directa aunque no inmediata el trabajo, su naturaleza no puede ser otra distinta a la de un salario, puesto que constituye salario toda remuneración del servicio prestado subordinadamente cualquiera sea la forma que adopte o la periodicidad del pago**. **Por ello la denominación es algo meramente accidental**; y de todos modos, como acertadamente lo recuerda la réplica, en su sentida natural y obvio la expresión "gratificación" no es sinónimo de "gratuidad", puesto que uno de sus significados es el de "**remuneración fija que se concede por el desempeño de un servicio o cargo**" y en cambio, "gratuito" es aquello que se da "de balde o de gracia" (…)".

Tratándose de las bonificaciones habituales, la Sala Laboral de la Corte ha reiterado que tienen el carácter de elemento integrante de salario, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta al liquidarse las prestaciones sociales. Sobre el particular, la sentencia del 16 de mayo de 2018, SL1798, Radicación No. 63988, indicó lo siguiente:

---

[8] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011). Radicación número: 50001-23-31-000-2006-00945-01(1854-09).

"En este punto, **juzga prudente la Sala recordar que por regla general todos los pagos recibidos por el trabajador por su actividad subordinada son salario, a menos que:** (i) se trate de prestaciones sociales; (ii) de sumas recibidas por el trabajador en dinero o en especie, no para su beneficio personal o enriquecer su patrimonio sino para desempeñar a cabalidad sus funciones; (iii) se trate de sumas ocasionales y entregadas por mera liberalidad del empleador; (iv) los pagos laborales que por disposición legal no son salario o que no poseen un propósito remunerativo, tales como el subsidio familiar, las indemnizaciones, los viáticos accidentales y permanentes, estos últimos en la parte destinada al transporte y representación; y (v) «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» (art. 128 CST).

En la medida que la última premisa descrita es una excepción a la generalidad salarial de los pagos realizados en el marco de una relación de trabajo, es indispensable que el acuerdo de las partes encaminado a especificar qué beneficios o auxilios extralegales no tendrán incidencia salarial, sea expreso, claro, preciso y detallado de los rubros cobijados en él, pues no es posible el establecimiento de cláusulas globales o genéricas, como tampoco vía interpretación o lectura extensiva, incorporar pagos que no fueron objeto de pacto. **Por ello, la duda de si determinado emolumento está o no incluido en este tipo de acuerdos, debe resolverse en favor de la regla general, esto es, que para todos los efectos es retributivo."** (Negrita fuera de texto)[9]

En este contexto, de conformidad con el ordenamiento jurídico Colombiano y la interpretación jurisprudencial que de él han hecho las Altas Cortes, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, 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 o comisiones.
De esta manera se observa que la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia coinciden en que, si existe una relación laboral, la suma recibida será una contraprestación que el empleador debe al trabajador, no sólo por la prestación de su servicio sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero; que no corresponde a una gratuidad o mera liberalidad del mismo y que, además, **sea habitual**, y que constituya un ingreso personal del segundo.

Corolario de ello, se advierte la imposibilidad de que el salario pierda su condición de tal, en virtud a disposición unilateral del empleador o por convenio individual o colectivo entre patronos y trabajadores o por el nombre con el que se identifique a la remuneración, pues si existen los elementos constitutivos de salario, ésta lo será

[9] Esta misma posición fue ratificada en sentencias del 10 de julio de 2006, Radicado No. 27325 y del 24 de febrero de 2010, Radicación No. 33790.

sin importar el formalismo con el que se denomine la disposición remuneratoria según el principio de primacía de la realidad sobre las formas.

En este hilo argumentativo, se considera que la prestación creada por el decreto objeto del presente proceso, tiene todas las características para catalogarse como una prestación que puede incluirse dentro del concepto de salario, razón por la cual, se pueden estimar contrarias a derecho, aquellas disposiciones que contravengan esa naturaleza y, de paso, desconozcan los principios fundamentales de la Constitución Política de 1991.

5.4. Conclusión

En acatamiento a la ley y a la jurisprudencia aludidas de manera precedente, la bonificación creada por el Decreto 383 de 2013, al ser un reconocimiento mensual, implica habitualidad. Además, se trata de una concesión monetaria que no es otorgada por mera liberalidad de la Rama Judicial, sino que, por su real conformación, consiste en una remuneración directa del servicio prestado por los servidores judiciales, lo que la convierte en un elemento constitutivo de salario.

Recuérdese que la bonificación en comento fue instituida con la finalidad de nivelar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial y, por tal motivo, el Ejecutivo cimentó dicho texto normativo en los preceptos de la Ley 4ª de 1992. Así pues, el objetivo del mencionado reconocimiento siempre ha sido la retribución de los servicios prestados por los funcionarios y empleados a la entidad demandada, sin que sea posible desconocer tal intención, porque fue el mismo Gobierno Nacional quien lo estableció desde el momento en que se suscribió el acta de acuerdo antes referenciada.

También habrá de decirse que, bajo las disposiciones constitucionales ya revisadas, la previsión efectuada en el artículo 3 del Decreto 383 de 2013, que remite a lo reglado por el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992[10], no es aplicable. Esto es así, porque si bien no pueden existir regímenes diferentes a los estipulados por el legislador y el Ejecutivo, la ley marco en ningún momento autoriza al Gobierno Nacional para que desconozca las garantías laborales mínimas de los servidores públicos de la Rama Judicial y blinde situaciones nugatorias de derechos supralegales.

De tal modo que el artículo 3 del Decreto 383 de 2013 no es oponible a las autoridades judiciales, en la medida que, al establecer su alcance interpretativo, se vislumbra que el mismo no se adapta a los cánones fundamentales de la Constitución Política de 1991. Las prescripciones reglamentarias del decreto analizado, deben ser examinadas a la luz del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el cual ha sido explicado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la

---

[10] "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos"

siguiente manera[11]:

> "(…) Cabe advertir que conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica como lo ha sostenido esta Corporación, un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades (…)".

Siguiendo este razonamiento, se constata que el decreto objeto de análisis, al determinar que la bonificación judicial que devengan mensualmente los servidores de la Rama Judicial solo tiene carácter salarial para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (habiéndose demostrado que constituye salario), infringe no solo el objetivo que la Ley 4ª de 1992 le había impuesto a la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial sino que vulnera el artículo 53 del texto Constitucional.

Por demás, el sentido mismo del acuerdo al que llegaron los servidores de la Rama Judicial con el gobierno nacional, no es otro que el de pactar una nivelación salarial y no una dádiva transitoria a modo de compensación u obsequio por los servicios prestados.

Sin embargo, para el Despacho es necesario fijar una posición en torno a cuáles prestaciones deben reliquidarse y cuáles no. Lo anterior con sujeción a las pretensiones que formulara la parte demandante -De manera general o específica-, el principio de la congruencia[12] y el principio de la autonomía e independencia judicial.

Lo anterior, partiendo de la base que los servidores judiciales perciben una serie de beneficios que se podrían dividir genéricamente en prestaciones sociales (Vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, entre otras) y laborales (bonificación por servicios prestados, prima de servicios, bonificación por actividad judicial, entre otros). Además, algunos de estos beneficios son, a su vez, factores salariales para la liquidación de otras prestaciones, por ejemplo, la bonificación por servicios prestados es factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

5.5. El Juez Administrativo está autorizado para inaplicar normas jurídicas

---

[11] Sala De Casación Laboral. Carlos Ernesto Molina Monsalve, Magistrado Ponente. Radicación N° 39259. Acta N° 11. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013).
[12] Sentencia T-079 de 2018. Consideración nº 71:

71. A propósito de lo anterior, vale la pena traer a colación el principio de congruencia de las providencias, según el cual, la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y las pretensiones esgrimidos en la correspondiente demanda.

Determinado lo anterior, esto es, la contravención del apartado del artículo 1º del Decreto 383 de 2013 a las normas constitucionales y legales que se han citado, en tanto restringen el efecto laboral de la bonificación judicial, ha de establecerse si procede la inaplicación del mismo.

En estos términos, resulta necesario emplear la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, que se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, según el cual: *"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"*.

Lo precedente, por cuanto existen razones para estimar que la interpretación según la cual, la bonificación judicial no puede constituirse en un factor salarial para el cálculo de las prestaciones sociales del trabajador, se apartan de los elementos constitucionales y convencionales que por virtud de la Carta Superior deben ser respetados. No se trata de un mero capricho o liberalidad del juzgador, sino de una interpretación que se acompasa con los principios fundantes del Estado Social de Derecho y la carga axiológica de la carta fundamental.

Volviendo a la excepción de inconstitucionalidad, debe expresarse que esta figura jurídica es entendida como la inaplicación de un canon que se pretende aplicar en un caso concreto, ante la inconstitucionalidad que dicho precepto supone en ese contexto particular, y por ello sus efectos se circunscriben únicamente al preciso asunto en que se alega.

El profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez señaló sobre este asunto lo siguiente[13]:

> "(…) La segunda parte del inciso 1º del artículo 4º de la Constitución, establece la llamada excepción de inconstitucionalidad. La Corte la definió como "una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta común acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos sin que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales"[14].
>
> Se configura cuando en la solución de un caso concreto concurran dos posibilidades divergentes, una que ofrece la ley y otra que ofrece la Constitución, en cuyo caso el funcionario debe inaplicar la ley y aplicar directamente la constitución. Obsérvese que la norma no es declarado inexequible, sino que simplemente no se aplica por resultar inconstitucional en el caso concreto. (…)"

La jurisprudencia ha autorizado al Juez para que, incluso oficiosamente, inaplique

---

[13] Quinche Ramírez, Manuel F. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. Sexta Edición. 2018. Bogotá D.C.
[14] Sentencia T-389 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto, consideración jurídica 25.

actos administrativos que resulten lesivos del ordenamiento superior[15]:

> "(…) 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…". **Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto 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 Constitución. 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 concreto. 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. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto (…)". (Negritas y subrayas del despacho).

De acuerdo a lo anterior y dado que el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 no menciona el carácter de factor salarial de la bonificación judicial, es conveniente inaplicar la expresión que se ve subrayada y que dice:

> "**ARTÍCULO 1o**. 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. (…)"

Resta por señalar, que la misma expresión debe ser inaplicada en los Decretos Reglamentarios que modificaron el Decreto 383 de 2013. Ellos son: Decretos 022 de 2014, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020,

---

[15] Sentencia C-122/11, Corte Constitucional, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

986 de 2021 y los que sucesivamente, año tras año, se expidan en el mismo sentido que los anteriores.

5.6. Segundo Problema Jurídico

Como la respuesta al primer problema jurídico es afirmativa, debe pasar a analizarse el segundo problema jurídico planteado:

> ¿La bonificación judicial creada mediante el Decreto 383 del 2013 debe tenerse en cuenta para la liquidación de la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial?

5.6.1. Deber de reajustar la bonificación por servicios prestados

En desarrollo de las normas generales de la Ley 4 de 1992, el Presidente de la República creó, mediante el Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, en los siguientes términos:

> **"ARTÍCULO 1º. Créase la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial** (Tribunales, Juzgados, **Fiscalía General de la Nación**, Direcciones Ejecutivas de la Administración Judicial, Consejos Seccionales de la Judicatura y empleados de las altas Corporaciones) y la Justicia Penal Militar, en los mismos términos establecidos en los artículos 45 y siguientes del Decreto-ley 1042 de 1978 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen, la cual será exigible a partir del 1o de enero de 1997.
>
> **La Bonificación por Servicios Prestados constituirá factor salarial para efectos de determinar la prima de servicio, prima de navidad, vacaciones y prima de vacaciones, auxilio de cesantía y pensiones**." (Negritas del despacho).

Dicha bonificación fue creada en favor de quienes a partir del 1 de enero de 1997 contaran con un año o más al servicio de la Rama Judicial. Para quienes aún no habían completado dicho lapso, el derecho se constituyó una vez cumplido el año de servicio respectivo. Finalmente, a partir de la reglamentación del Decreto 199 de 2014, se consagró la liquidación proporcional de este rubro a quienes al momento de retirarse del servicio no hayan cumplido un año.

Por este concepto, se reconoce entre un 35% y un 50% según la norma aplicable para cada vigencia fiscal que fija la respectiva escala salarial respecto a los empleados de la Rama Judicial. Así pues, sobre los factores a tener en cuenta para la liquidación de esta prestación económica, el Decreto 229 de 2016 dispuso:

> **"ARTÍCULO 10.** ***Bonificación por servicios prestados.*** La bonificación por servicios prestados a que tienen derecho los empleados públicos que trabajan en las entidades

a que se refiere el presente decreto será equivalente al cincuenta por ciento (50%) **del valor conjunto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación,** que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que no devengue una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a un millón quinientos cuatro mil cuarenta y siete pesos ($1.504.047) moneda corriente.

Para los demás empleados, la bonificación por servicios prestados será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor conjunto de los tres factores de salario señalados en el inciso anterior.

PARÁGRAFO. Para la liquidación de la bonificación por servicios prestados se tendrá en cuenta la asignación básica, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada. El empleado que al momento del retiro no haya cumplido el año continuo de servicios, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la bonificación por servicios prestados." (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Como se observa, la bonificación por servicios prestados es un elemento salarial de carácter no prestacional creado antes de la consagración de la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013. Para su liquidación se dispuso tener en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación y la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Los factores referidos a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables al demandante pues si bien se vinculó antes del 01 de enero de 1993, en la certificación laboral se indica que ni percibe tales emolumentos, con lo cual se puede deducir que se acogió al nuevo régimen prestacional. Sobre el particular, se debe precisar que en la actualidad concurren dos regímenes prestacionales y salariales dentro de la Rama Judicial, esto es, el ordinario o de los no acogidos (Decreto 51 de 1993) y el especial o acogido (Decreto 57 de 1993). Éste último, es el aplicable a las personas vinculadas a partir del 1 de enero de 1993 y no contempló el pago de tales estipendios.

En ese orden de ideas, respecto de la parte actora sólo han de tenerse en cuenta para la liquidación de este rubro lo correspondiente a la ***asignación básica y los gastos de representación,*** en caso de que llegare a ocupar algún cargo con dicha asignación.

Como puede verse, el Gobierno Nacional creó y reguló esta bonificación de manera específica, señalando expresamente las condiciones que deben tenerse en cuenta para su reconocimiento y liquidación. Entre ellas es sobresaliente que se trata de una prestación de carácter anual, sometido a la condición que el servidor del Estado cumpla un año de servicio dentro de la entidad. Quiere decir lo anterior que el

Gobierno de la época le dio una connotación de ocasional a ese estipendio, además de someterla a una condición. En virtud de sus potestades reglamentarias y en ejercicio del poder normativo que se le atribuye, también especificó cuáles eran los factores que se tendrían en cuenta para su liquidación.

De manera que, ajustados a las características especiales de este rubro laboral, el Gobierno Nacional ostenta una mayor potestad para la regulación de prestaciones ocasionales. Motivo por el cual, el Despacho considera que no resulta obligatorio incluir la bonificación judicial para su cálculo o liquidación cuando se trata de una prestación no habitual sometida a una condición.

Por otro lado, desde su creación, vía Decreto 247 de 1997, la bonificación por servicios prestados ostenta la calidad de factor salarial (por expresa disposición normativa) para determinar el *quantum* de la prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías y pensiones, esto es, un factor que tiene incidencia en el cálculo de las prestaciones sociales de la demandante. Razón por la cual, acceder a la prosperidad de la pretensión de reliquidar la bonificación por servicios prestados teniendo en cuenta la bonificación judicial como parte integral de la asignación básica mensual, implicaría el acrecimiento de las prestaciones sociales devengadas por el trabajador por distintas fuentes.

Independientemente del nombre que se le otorgue –factor salarial, factor prestacional o base para liquidar- lo cierto es que el Despacho no está de acuerdo con que se tenga en cuenta la bonificación judicial, como parte de la asignación mensual para reliquidar la bonificación por servicios prestados, pues de ser así, las prestaciones sociales no solo se incrementarían directamente por la vía de la bonificación judicial, sino que se incrementarían por la vía de la bonificación por servicios prestados -ya aumentada de accederse a la pretensión-.

Finalmente, estima el despacho que no está llamado a prosperar el argumento según el cual considerar la bonificación judicial como factor salarial es de suyo aceptar que hace parte de la asignación básica mensual. Como se observa dentro del plenario, el "sueldo básico" identificado con el código 1050 en la respectiva certificación emitida por el Área de Talento Humano y la "Bonificación judicial" código 1173, son dos conceptos separados que si bien se perciben mes a mes por los y las empleados judiciales, no es dable equipararlas a una unidad indisoluble, y, en vista de ello, es que su liquidación se efectúa de manera independiente y su impacto sobre las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales deben ser diferenciados, como en efecto lo ha realizado este Juzgado. Ello, también, en desarrollo de lo previsto en el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, que trae como máxima la racionalización del gasto público.

5.6.2. Deber de reajustar la prima de servicios

En torno a esta prestación, el Decreto 1042 de 1978 dispuso:

"ARTÍCULO 58. La prima de servicio. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a **una prima de servicio anual** equivalente a quince días de remuneración, que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año.

Esta prima no se regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.

ARTÍCULO 59. De la base para liquidar la prima de servicio. La prima a que se refiere el artículo anterior se liquidará sobre los factores de salario que se determinan a continuación:

a) El **sueldo básico** fijado por la ley para el respectivo cargo.

b) Los incrementos salariales por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.

c) Los gastos de representación.

d) Los auxilios de alimentación y transporte.

e) **La bonificación por servicios prestados.**

Para liquidar la prima de servicio, se tendrá en cuenta la cuantía de los factores señalados en los ordinales precedentes a 30 de junio de cada año." (Negrillas fuera de texto).

En un mismo sentido, los Decretos 330 de 2018, 1011 de 2019 y 304 de 2020, han regulado lo propio acerca de la base de liquidación de dicho emolumento y respecto al pago proporcional de dicho derecho laboral. El mencionado decreto 304 de 2020 dispuso:

"**ARTÍCULO 6. De la base para liquidar la prima de servicio.** Además de los factores de salario señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, **para la liquidación de la prima de servicios, se tendrá en cuenta la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.**

ARTÍCULO 7. Pago proporcional de la prima de servicios. Cuando a treinta (30) de junio de cada año el empleado no haya trabajado el año completo, tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de la prima de servicios, de que trata el artículo 58 del Decreto 1042 de 1978. También se tendrá derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de esta prima cuando el empleado se retire del servicio, en este evento la liquidación se efectuará, teniendo en cuenta la cuantía de los factores señalados en el artículo 59 del Decreto 1042 de 1978, causados a la fecha de retiro."

En este orden de ideas, para calcular este emolumento se tendrá en cuenta: la ***asignación básica***, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, los auxilios de alimentación y transporte, la bonificación por servicios prestados, la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Lo referido a los incrementos por antigüedad y la prima técnica son emolumentos exclusivos del régimen ordinario prestacional y salarial de la Rama Judicial y, por tanto, no le son aplicables a la demandante en razón del momento de su vinculación, tal como se explicó en el aparte respectivo a la bonificación por servicios prestados.

Así pues, la prima de servicios tiene un periodo de generación anual, lo que la convierte en estipendio de carácter eventual el cual no ha sido previsto para atender a las contingencias propias del ejercicio de las funciones y que obedece a la liberalidad de regulación salarial que ostenta el Gobierno Nacional. Como expresión de lo anterior, se resalta que otros factores salariales (como la bonificación por servicios prestados) ya son tenidos en cuenta para su liquidación, lo que confirma el nivel de autonomía gubernamental para regular el reconocimiento y pago de este emolumento sin carácter de prestación social.

Nótese que acceder a la pretensión de la parte actora implica que la prima de servicios no solo se incrementaría por conducto de la bonificación judicial (en caso de acceder a la pretensión), sino por la vía de la bonificación por servicios prestados (ya aumentada en caso de acceder a la pretensión de la parte). Además de fundir en un solo concepto la categoría de *"sueldo básico"* con la *"bonificación judicial"*. Circunstancias con las que el Despacho no está de acuerdo en virtud de los argumentos ampliamente esbozados.

5.6.3. Conclusiones comunes a la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios

La negativa planteada respecto de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios se complementa con los argumentos que a continuación se exponen:

En primer lugar, se debe aclarar que una cosa es que se reconozca la bonificación judicial como factor salarial, esto es, como uno de los elementos de salario que son tenidos como medida para la liquidación de prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores de la Rama Judicial y otra muy distinta, predicar de ésta la condición de unidad indisoluble respecto al concepto de asignación básica mensual o sueldo básico.

Aceptar tal planteamiento, sería desdibujar las diferentes clasificaciones existentes de factores salariales para asumir que todos ellos constituyen un solo concepto, lo cual riñe con las especiales naturalezas y objeto de cada rubro y lo que, entre otras cosas, generaría consecuencias frente al régimen salarial y prestacional y de carácter tributario[16].

[16] Ver artículo 206 del Estatuto Tributario.

Complementariamente, la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad y la prima de servicios no son prestaciones sociales, esto es, su finalidad no es la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo y por tanto, para su liquidación no es menester tener en cuenta la totalidad de factores salariales (entre ellos el acá reconocido vía excepción de inconstitucionalidad) pues para este tipo de rubros, el ejecutivo puede ejercer una mayor liberalidad de regulación en la medida que se trata de dádivas y privilegios laborales ocasionales. Lo anterior con el riesgo de sonar reiterativo.

También, como ya se ha expuesto, si se autoriza la prosperidad de esta pretensión, no solo se incrementarían las prestaciones sociales vía bonificación judicial, sino que se volverían a incrementar por la vía de la bonificación por servicios prestados y la prima de productividad.

Para el Despacho, esta situación no se acompasa con una apropiación razonable y racional de la inversión de los recursos públicos, ni con la intención del Constituyente y el Legislador Colombiano. Razón por la cual se negará indistintamente si se liquida sobre una doceava o sobre un porcentaje distinto, pues en todo caso termina teniendo un incremento que no se puede pasar por alto.

5.6.4. Deber de reajustar la prima especial de servicios

Como se anticipó, el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial ha establecido algunos estipendios salariales exclusivos para los empleados (la prima de productividad, por ejemplo) y otros para los funcionarios debido a la especial naturaleza de las funciones desempeñadas. Dentro de los emolumentos consagrados en favor de los funcionarios judiciales y en concreto para quienes ostentan los cargos de Jueces y Fiscales, la ley 4 de 1992 previó:

> "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 (1) 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".[17]

[17] La Corte Constitucional mediante Sentencia C-279 de 1996 declara la EXEQUIBILIDAD de la frase "sin carácter salarial".

Dicho texto normativo fue modificado por la ley 332 de 1996 y posteriormente aclarado en el siguiente sentido:

> **"Artículo 1º.-** Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998 La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, **que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio** harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.
>
> La anterior prima **con las mismas limitaciones**, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación."[18]

Sobre el reconocimiento de este elemento del salario, en sentencia de unificación SUJ-016-CE-S2-2019, la Sala Plena de Conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, resolvió:

> "PRIMERO**. UNIFICAR JURISPRUDENCIA respecto a la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la ley 4 de 1992 en los siguientes términos**:
>
> 1. **La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de esta**. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. **La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.**
>
> 2. Todos los beneficiaros de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros **tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica**, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.
>
> 3. **Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992** (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) **tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.**
>
> (…)

Como se ve, la máxima corporación de lo contencioso administrativo en sentencia de unificación (dada la importancia jurídica del asunto, la trascendencia económica y la necesidad de sentar jurisprudencia), estudió y decantó el origen de la prima

---

[18] Texto en Negrita declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998.

especial de servicios precisando que su naturaleza obedece a la de un incremento del salario básico, el cual sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.

Así pues, si bien es una remuneración que se percibe mes a mes, se estimó que su consagración tuvo el fin de representar un incremento o plus a la asignación básica y se limitó su carácter salarial al régimen pensional. Por tanto, debe concluirse que no es viable predicar de la misma el carácter de factor salarial sobre prestaciones diferentes a la pensión y de contera, se descarta también que sea, en sí misma, una prestación social.

En ese orden de ideas, es imperativo atender el pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado y en la misma línea argumentativa en que fueron resueltas las prestaciones analizadas, debe entenderse que para la liquidación de este elemento de salario no es menester tener en cuenta la bonificación judicial, pues esta prima ya es de por sí un factor salarial para la cotización al Sistema General de Pensiones, cuestión que está contemplada en la ley y que fue respaldada por jurisprudencia de unificación.

Corolario de lo anterior, la conclusión obligatoria es desestimar la posibilidad de tener en cuenta la bonificación judicial como factor salarial para el cálculo de la prima especial de servicios establecida mediante el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

5.6.6. Deber de reajustar la bonificación por actividad judicial

Finalmente, se tiene que los Jueces de la República perciben semestralmente una bonificación por actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005, así:

> **"Artículo 1°.** Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 3382 de 2005. A partir del 30 de junio de 2005, **créase una bonificación de actividad judicial, sin carácter salarial, que se pagará semestralmente el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año, como un reconocimiento económico al buen desempeño de los funcionarios que ejerzan en propiedad los siguientes empleos**:
>
> | **Denominación del cargo** | **Valor Bonificación Semestral** |
> |---|---|
> | Juez Municipal | $ 5,280,000 |
>
> (…)
>
> **Artículo 2°. La bonificación de actividad judicial de que trata el presente decreto no constituye factor salarial ni prestacional y no se tendrá en cuenta para determinar elementos salariales o prestaciones sociales.**
>
> **Artículo 3°.** Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 2435 de 2006. Tendrán derecho al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial los funcionarios de que trata el artículo 1° del presente decreto, **siempre que cumplan con el ciento por ciento (100%) de las metas de calidad y eficiencia que para tal efecto, en forma semestral se establezcan por la respectiva autoridad.**

(…)

Artículo 5°. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 2435 de 2006. El disfrute de la bonificación de actividad judicial se perderá por retiro del cargo del funcionario, por imposición de sanción disciplinaria en el ejercicio de las funciones, por el no cumplimiento del ciento por ciento (100%) de las metas de calidad y eficiencia.

Igualmente, se perderá el disfrute de la bonificación de actividad judicial por uso de licencia no remunerada superior a dos meses, continuos o discontinuos, dentro del respectivo semestre.

(…)

Artículo 6°. La asignación de la bonificación de actividad judicial se liquidará de oficio para cada semestre por la respectiva autoridad nominadora, previa verificación de las condiciones establecidas en el presente decreto.

Artículo 7°. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 3382 de 2005. Cuando el funcionario no hubiere desempeñado el cargo durante el semestre completo o cuando haya hecho uso de licencia no remunerada por tiempo continuo o discontinuo no superior a dos meses dentro del mismo semestre, **habrá lugar al reconocimiento y pago de la bonificación de actividad judicial en forma proporcional a los días laborados**." (Negrillas del despacho).

La bonificación por actividad judicial fue establecida sólo para los Jueces y Fiscales, para la cual se negó su carácter salarial. Requiere para su reconocimiento que el funcionario hubiera laborado cuando menos 4 meses en el respectivo semestre, su valor está determinado mediante Decreto del Gobierno Nacional que establece un valor fijo para cada vigencia fiscal y es pagadera en los meses de julio y diciembre de cada anualidad.

Además de la prestación del servicio, se requiere el cumplimiento cabal de las metas previstas dentro del semestre respectivo, situación que ha de ser evaluada y verificada por la respectiva entidad nominadora. También son causas que imposibilitan percibir dicho emolumento: la imposición de sanción de carácter disciplinario, el retiro del servicio o la concesión de licencia no remunerada superior a dos meses ya sean continuos o no dentro del respectivo semestre a liquidar.

Ahora bien, el Gobierno Nacional reguló nuevamente esta remuneración mediante Decreto 3900 de 2008, en el cual se estableció:

"ARTÍCULO 1°. A partir del 1° de enero de 2009, la bonificación de actividad judicial creada mediante Decreto 3131 de 2005, modificada por el Decreto 3382 de 2005 y ajustada mediante Decretos 403 de 2006, 632 de 2007 y 671 de 2008 para jueces, fiscales y procuradores judiciales 1, **constituirá factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones, y de acuerdo con la Ley 797 de 2003, para cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud.**

> **ARTÍCULO 2°.** El presente decreto deroga a partir del 1o de enero de 2009 el artículo 2° del Decreto 3131 de 2005 y demás disposiciones que le sean contrarias." (Negrillas fuera de texto).

En virtud a ello, el ejecutivo dispuso tres años después de la creación de este elemento remuneratorio su carácter de factor salarial para la cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

Bajo este entendido, resulta diáfano que la finalidad de este reconocimiento dinerario apunta al efectivo cumplimiento de las metas propuestas para cada semestre y se convierte en un estímulo para el aumento de la producción judicial, la prevención de infracciones de carácter disciplinario y promueve la efectiva prestación del servicio (desincentivando el uso de licencias por espacios temporales superiores a dos meses). Es decir, se trata de un estipendio adicional a la asignación básica y los diversos factores salariales previstos, a la cual se otorga el carácter de factor salarial a efectos de cotizar al sistema de salud y pensiones, esto es, nos encontramos ante un reconocimiento que ya tiene impacto en algunas de las prestaciones sociales de que son acreedores los funcionarios judiciales.

Como consecuencia de lo indicado y en atención a que el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial se ha delimitado a la reliquidación de las prestaciones sociales y, dado que la bonificación por actividad judicial no tiene como finalidad la de atender las contingencias, riesgos o necesidades del trabajador que se ocasionan durante la relación del trabajo -sino que es un emolumento adicional que fomenta el cumplimiento de metas-, para su liquidación no es menester tener en cuenta la totalidad de factores salariales, por cuanto para este tipo de rubros, el ejecutivo puede ejercer una mayor libertad de creación y reglamentación.

Lo anterior, en atención a que se trata de privilegios y estímulos ocasionales y, en este caso, una suma especialmente condicionada. Por las anteriores razones, se estima improcedente ordenar la inclusión de la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013 como factor para liquidar la bonificación por actividad judicial.

5.7. Tercer Problema Jurídico

Finalmente se debe abordar el análisis del último problema jurídico, según el cual:

> ¿Hay lugar en el presente asunto al reconocimiento de la sanción moratoria por la consignación incompleta de las cesantías al correspondiente fondo?

5.7.1. La indemnización moratoria por no consignación de cesantías al fondo

Sobre el pago de cesantías, la ley 50 de 1990 dispuso:

"ARTÍCULO 99. El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1ª. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.
2ª. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.

3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. **El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo."** (Negrita y subraya del despacho).

Como se ve, esta norma contempla una sanción en contra del empleador que omita consignar, dentro de los plazos establecidos, el auxilio de cesantía en favor del empleado.

En un mismo sentido, respecto de la procedencia de dicha sanción, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, con ponencia del Consejero William Hernández Gómez[19], dilucidó:

"(…) En ese orden de ideas, debe concluirse que la sanción moratoria por la tardanza en la consignación de las cesantías **se causa desde el preciso momento en que la administración incurre en la mora, no siendo posible para la entidad empleadora exonerarse de la misma al no demostrarse que actuó con mala fe.**

En conclusión: La sanción moratoria por la no consignación de las cesantías anualizadas se origina por el mero incumplimiento de los plazos señalados en la ley, sin atender a criterios subjetivos, como la mala fe, dado que las normas que regulan el tema no los incluyeron y, por cuanto la omisión del empleador no puede afectar los derechos del empleado.

Por lo tanto, no prospera el argumento del recurso de apelación del Municipio demandado consistente en que para imponer la sanción moratoria primero se debe determinar si la entidad actuó de mala fe." (Negritas del despacho).

Como se denota, la aplicación de la sanción moratoria por la no consignación del pago de las cesantías se configura por no cumplir dicha carga dentro de los términos dispuestos para tal fin, sin incidencia de que haya existido o no mala fe del empleador. Además, resulta pertinente aclarar que esta obligación solo se configura cuando se emite una decisión judicial que reconozca la existencia de un derecho desconocido por el empleador, no antes.

---

[19] Sentencia O-056-2017, del 11 de mayo de 2017, radicado 23001233300020120009 7-01, No. Interno 1059-2014; Vicente Gregorio Álvarez Morales contra Municipio de San Andrés de Sotavento.

Por lo visto, el Juzgado considera que no es dable imponer dicha sanción a la parte demandada, como quiera que la obligación de reliquidar las cesantías y demás prestaciones sociales en favor de la parte actora, incluyendo la bonificación judicial, nace con el presente fallo, en el cual se dispone vía inaplicación por inconstitucionalidad de la expresión "únicamente" contenida en el artículo 1 del mencionado Decreto. Luego entonces, se estima que no es viable ordenar la aplicación de tal sanción pecuniaria respecto de los montos consignados al fondo de cesantías, pues, se repite, la necesidad y obligatoriedad de la reliquidación y ajustes respectivos sólo nacen a la vida jurídica cuando la presente providencia cobre fuerza ejecutoria.

5.8. Consideraciones finales

Desarrollados los problemas jurídicos planteados se puede concluir que, en efecto, la bonificación de que trata el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 constituye factor salarial y debe ser tenido en cuenta para reliquidar, desde el 01 de enero de 2013, los emolumentos de carácter social que percibe la parte demandante.

En este hilo argumentativo, se estima procedente la inaplicación vía excepción de inconstitucionalidad del aparte "únicamente" previsto en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y de aquellos expedidos cada año y que actualizan los montos de esa prestación.

Decisiones éstas, que cobran asidero en los argumentos expuestos y que van (en esencia) acordes con los precedentes judiciales existentes sobre el particular, especialmente, los referidos a sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Caldas, el 24 de marzo de 2021 dentro de expediente 17001333300420160024403 y sentencia del 30 de abril de 2020, emitida por la Sección Segunda, Sala Transitoria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001333501920170047 82. También se tuvo en cuenta el reciente pronunciamiento de la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Boyacá del 29 de junio de 2021 en proceso con radicación 15001333301520170015901.

Estos pronunciamientos reconocieron la bonificación judicial como factor salarial e inaplicaron, por inconstitucional, el referido aparte del artículo 1 del Decreto 383 de 2013 y ordenaron lo propio respecto del restablecimiento del derecho en cuanto a la reliquidación de las **prestaciones sociales**.

Se resalta que este fallo recoge en buena medida el sentido en el que se han emitido otras sentencias sobre el mismo tema, en las que se ha accedido a las pretensiones.

5.9. El caso concreto

De los medios probatorios que reposan en el expediente se puede tener por probado

lo siguiente:

Maria Jovita Herrera Agudelo prestó sus servicios para la Rama Judicial desde el **10 de diciembre de 1990,** hasta por lo menos, el **30 de junio de 2021** (págs. 01 a 15 del archivo 16CertificadoLaboral.pdf). Quiere decir lo anterior que para la fecha de entrada en vigencia del Decreto 383 de 2013 se encontraba laborando al servicio de la Rama Judicial.
En la constancia laboral que reposa en el expediente (*ibídem*) se evidencia que dentro los emolumentos percibidos por la parte actora durante su vinculación laboral desde el año 2013, se le reconoció la bonificación judicial, la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, vacaciones, prima especial de servicios y bonificación por actividad judicial.

La parte demandante radicó, el **19 de diciembre de 2017,** solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales percibidas desde el 01 de enero de 2013 y en adelante, contabilizando como factor salarial la bonificación judicial.

La entidad demandada negó la petición a través de la Resolución **DESAJMAR18-47 del 09 de enero de 2018**; contra la misma se interpuso recurso de apelación (págs. 34 a 40 del archivo, 02CuadernoUno.pdf).

Mediante Resolución **DESAJMAR18-218 del 21 de febrero de 2018**, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial concedió el recurso de apelación, el cual fue no había sido resuelto al momento de presentación de la demanda (págs. 41 a 42 del archivo 02CuadernoUno.pdf).

De tal suerte, se corrobora que la demandante como servidora de la Rama Judicial ha devengado la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013, sin que la misma haya sido tenida en cuenta como parte integrante de su salario, a pesar que es percibida mensualmente y como retribución directa de los servicios prestados, y por tanto solo ha constituido base para el cálculo de los aportes al Sistema General de Seguridad Social (salud y pensiones), y no para cómputo de las prestaciones que ha devengado desde el **01 de enero de 2013**.

Ante ello se concluye que la bonificación judicial reviste carácter salarial y tiene incidencia en las prestaciones sociales que percibió la demandante a partir de su reconocimiento y de forma sucesiva a futuro. Es decir, por los años 2013, 2014, 2015 y las anualidades subsiguientes mientras siga desempeñándose al servicio de la Rama Judicial dentro de un cargo beneficiario de dicha prestación. Generando la obligación de reliquidar las prestaciones sociales con base en la totalidad del salario devengado.

5.10. Restablecimiento del derecho

Conforme a las consideraciones ampliamente tratadas, así como en función de las pruebas obrantes en el expediente, se considera que le asiste razón a la parte demandante en solicitar el reajuste de las prestaciones sociales de que es titular, en virtud al carácter salarial de la bonificación judicial. En ese orden, resulta evidente que se ha desvirtuado la presunción de legalidad del acto administrativo demandado en este proceso. Motivo por el cual se declarará su nulidad.

También, se inaplicará por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020 y 986 de 2021.

Así las cosas, la autoridad demandada efectuará la liquidación de LAS PRESTACIONES SOCIALES DEVENGADAS POR LA PARTE ACTORA (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[20] e intereses a las cesantías[21] etc), TENIENDO COMO PARTE INTEGRANTE DEL SALARIO LA BONIFICACIÓN JUDICIAL y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar. Lo anterior, atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y por los períodos efectivamente laborados.

Igualmente, la BONIFICACIÓN JUDICIAL deberá considerarse factor salarial para la liquidación de estos mismos emolumentos que perciba la parte actora en el futuro, mientras se desempeñe como servidora de la Rama Judicial, siempre y cuando el cargo que ejerza sea de aquellos que devenguen tal asignación. La entidad empleadora hará uso de su sistema de información laboral con el fin de determinar los cargos, montos y lapsos de vinculación.

Si sobre las sumas reconocidas no se hubiesen efectuado los descuentos de ley con destino a las entidades de previsión, ellos deberán deducirse.

5.11. Prescripción

El artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social en concordancia con el decreto 3135 de 1968, indica:

> "**ARTÍCULO 151. -Prescripción**. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual."

En el presente caso se configura la prescripción trienal, comoquiera que entre la fecha en la cual se hizo exigible su pago (06 de marzo de 2013, fecha de expedición

---

[20] Ver decreto 1045 de 1978.
[21] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

del Decreto 383 de 2013), y la fecha de presentación de la reclamación administrativa, **19 de diciembre de 2017,** transcurrieron más de tres años conforme a lo establecido en la norma transcrita.

Por lo tanto, se ordenará el reconocimiento a partir del **19 de diciembre de 2014**. Las prestaciones anteriores a esa fechas se consideran prescritas.

5.12. La Indexación de las sumas reconocidas

Las sumas serán canceladas en los términos fijados por el art. 192 del CPACA, las que serán debidamente INDEXADAS conforme al art. 187 del CPACA, es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, la entidad demandada tendrá en cuenta la fórmula siguiente:

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

Donde el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de pagar a la demandante por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial existente a la fecha de exigibilidad de la respectiva obligación, esto es, a partir del **19 de diciembre de 2014**, fecha a partir de la cual debió empezar a devengar sus prestaciones sociales y salariales con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

La accionada emitirá una resolución en la que liquide los reajustes y los descuentos de ley y demás operaciones, o compensaciones contables a que haya lugar, conforme a lo anteriormente expuesto.

5.13. Sobre las excepciones

Teniendo en cuenta la solución a cada uno de los problemas jurídicos, se evidencia la prosperidad de las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con la bonificación judicial como factor salarial para calcular las prestaciones sociales. Es decir, no se accede a lo tocante a la pretensión de la bonificación por servicios prestados, la prima de productividad, la prima de servicios, prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial. Motivo por el cual se declarará de oficio, parcialmente configurada la excepción carencia del derecho reclamado.

Ahora bien, respecto de la excepción denominada: *"De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante"* fundada en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y lo señalado en el artículo 2.8.3.2.1. del Decreto 1068 de 2015,

en los cuales se indica que los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de la apropiación suficiente para atender los gastos, no está llamada a prosperar.

Si bien argumenta la Rama Judicial que:

> "De las disposiciones y jurisprudencia transcrita se concluye que, sin contar con la respectiva disponibilidad presupuestal que de cuenta de la existencia de los recursos necesarios para asumir el gasto y cumplir con las obligaciones que le impongan la ley o las sentencias judiciales, la administración judicial está impedida para generar o disponer de reconocimientos y pagos de nivelaciones salariales o prestacionales. Si así lo hiciera estaría desacatando el ordenamiento legal vigente, con las consecuencias disciplinaria, fiscales y penales de una decisión en ese sentido." (Subrayas del texto).

El ordenamiento jurídico Colombiano ha previsto en ley, especialmente en el artículo 194 del CPACA, la obligación para todas las entidades públicas contra las cuales se adelanten procesos judiciales, realizar una valoración de las contingencias judiciales, con el fin de precaver el deterioro fiscal que genera la mora en el pago de estas obligaciones por parte de las entidades públicas, por cuanto con estos recursos se podrán atender oportunamente las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.

En un mismo sentido, con la expedición del Decreto 1342 del 19 de agosto de 2016, por medio del cual se modificó el Decreto 1068 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público) se reglamentó lo relativo al trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableciendo para tal efecto el siguiente procedimiento:

1) Inicio del procedimiento de pago oficioso**:** El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada, mediante oficio que reúna los requisitos allí señalados. Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.

2) Resolución de pago: vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos

en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá señalar expresamente en su parte resolutiva que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del CPACA.

En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, éste se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.

En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia.

Cuando la entidad pública no haya podido hacer las provisiones requeridas en el Fondo de Contingencias, caso en el que se aplica el régimen de transición previsto en el parágrafo transitorio del artículo 194 por el periodo comprendido entre la fecha de vigencia del nuevo código y la fecha de la reglamentación del Fondo que se haga por el Gobierno Nacional, según el cual la entidad pública tiene un plazo máximo de doce meses contados desde la ejecutoria de la providencia respectiva y previa la correspondiente solicitud de pago, para cancelar dicha obligación con cargo directo a su presupuesto.

Asimismo, mediante Decreto 1266 del 17 de septiembre de 2020, se adicionó el Decreto 1068 de 2015 y reguló lo propio respecto a los pasivos por contingencias judiciales surgidos por procesos judiciales cuyo auto admisorio de la demanda se haya notificado a partir del 1 de enero de 2019, el cual respecto a la obligación de crear apropiaciones para el pago de sentencias judiciales, indicó:

> **"ARTÍCULO 2.4.4.6. Apropiaciones Presupuestales de los Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.** Las Entidades Estatales de que trata el artículo 2.4.4.2 de este Título, deberán apropiar en su presupuesto anual, en el rubro de Servicio de la Deuda, las partidas necesarias para dar cumplimiento al Plan de Aportes aprobado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público." (Negrillas del texto).

Se denota pues, que no existe la imposibilidad material y presupuestal alegada por la parte demandada al acceder a las pretensiones de la demanda, pues como se acreditó, existe dentro del ordenamiento jurídico Colombiano una regulación clara y precisa sobre el deber y obligación de las entidades públicas de efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para asumir el pago oportuno de las eventuales condenas que surjan en su contra. Por tanto, las acciones u omisiones tendientes a la ejecución de planes, programas y acciones presupuestales para el

cumplimiento de eventuales órdenes judiciales, es del resorte y competencia de cada entidad pública y no puede constituirse en una justificación para la desprotección de derechos y garantías laborales de los empleados adscritos a la entidad. Por lo brevemente expuesto, dicho medio exceptivo carece de vocación de prosperidad.

En un segundo momento, se había formulado la excepción de integración de litisconsorcio necesario, la cual fue despachada por auto, por lo cual esta célula judicial se remite y acoge a lo allí expuesto.

5.14. Sobre la condena en costas

Con fundamento en el artículo 188 del CPACA -en concordancia con el art. 365 del CGP-, se condena en costas a la parte demandada en favor de la parte demandante, cuya liquidación y ejecución se hará conforme al artículo 366 del CGP. Lo anterior por cuanto se evidenció -en criterio del Juzgado- el pago de gastos ordinarios y la participación procesal de la parte actora a lo largo del proceso. También atendiendo a pronunciamientos del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa[22] y a la reiterada postura que este y otros Despachos ha sostenido sobre idéntico tema e idénticas pretensiones.

El Consejo de Estado en providencia del 21 de enero de 2021[23], con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, sostuvo sobre la condena en costas y el criterio valorativo de la mala fe, reiteradamente expuesto por el apoderado de la entidad demandada, lo siguiente:

> "(…) Esta subsección en providencia de 7 de abril de 2016[24], sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo, para la imposición de condena en costas, bajo los siguientes fundamentos:
>
> a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –*CCA*- a uno «*objetivo valorativo*» –*CPACA*-.
>
> b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
>
> **c)** Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el **pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso**. **Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.**

---

[22] Consejo De Estado. Sección Segunda. Subsección B. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. 22 de febrero de 2018. Expediente Nº: 25000234200020120056l 02 (0372-2017).
[23] Veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04941-01(3806-16). Actor: ANA LILIA AMADO SILVA. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.
[24] Al respecto ver sentencia de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP[25], previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa **que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes.** En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público[26]. (…)"

Lo anterior para atender las repetidas solicitudes de la defensa de la entidad demandada en cuanto a no condenar en costas por no haberse demostrado la mala fe en su actuación.

En este orden de ideas, El Despacho se acoge a esta postura jurisprudencial del Alto Tribunal y se fijan Agencias en derecho por el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda[27] reducidas en un 50% (debido a la prosperidad parcial de las mismas), por valor de: **$ 435.819[28].**

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE, de oficio, la excepción: "*Carencia del derecho reclamado*", en lo relacionado con las pretensiones de la bonificación por servicios prestados, prima de productividad, prima de servicios, prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial.

---

[25] «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: […]».

[26] Regula la norma lo siguiente: "[…] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil […].»

[27] Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 10554 de 2016, Artículo Quinto, Numeral 1. "En primera instancia, literal a) Numeral ii)**:** De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido."

[28] En razón a la estimación de la cuantía efectuada en la página 24 del archivo 02CuadernoUno.pdf.

También se declara probada la *"prescripción"*.

En cuanto a la pretensión del reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial para liquidar las prestaciones sociales, se declara NO PROBADO el medio de defensa denominado: *"De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante"*.

SEGUNDO: INAPLICAR por inconstitucional la expresión ***"únicamente"*** contenida en el artículo 1º de los Decretos 383 de 2013, 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y demás normas que recojan esa misma expresión, en el entendido que la bonificación judicial sí constituye salario para liquidar las prestaciones sociales que devenguen los servidores de la Rama Judicial.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la **Resolución DESAJMAR18-47 del 09 de enero del 2018** expedida por la entidad demandada y del acto ficto derivado del silencio administrativo negativo.

CUARTO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda únicamente en lo relacionado con el reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales de la parte actora, teniendo como factor salarial la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 2013.

QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** a la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-**, reconocer, en favor de **MARIA JOVITA HERRERA AGUDELO,** la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013, como factor salarial, DESDE EL **19 DE DICIEMBRE DE 2014** hasta la terminación definitiva de su vínculo laboral con la RAMA JUDICIAL.

Para lo cual se reliquidarán las prestaciones sociales (vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías[29] e intereses a las cesantías[30] etc.) percibidas por la parte actora y sufragará la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar atendiendo a cada uno de los cargos desempeñados y sus lapsos de duración.

Las sumas reconocidas deben pagarse dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA, debidamente indexadas, conforme al artículo 187 del CPACA, es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual la demandada, tendrá en cuenta la fórmula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer esos ajustes.

---

[29]Ver decreto 1045 de 1978.

[30] De conformidad con lo indicado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Juan Pablo Cárdenas Mejía, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación nº:11001-03-06-000-2018-00075-00(2375).

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente a medida que se causaron cada uno de los conceptos laborales.

SEXTO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

SÉPTIMO: SE CONDENA EN COSTAS a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso. Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere. **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI. Se ordena la expedición de las copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del CGP.

NOVENO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA y demás normas complementarias o afines.

VPRC

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Juan Pablo Rodriguez Cruz
Juez
Juzgado Administrativo
Transitorio
Manizales - Caldas

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: ***f3a335ddb8bb1e495d9c1980170dd7a5fe5367832f7d56edab55a91b3fe36199***
Documento generado en 12/10/2021 05:36:18 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica