



Señores  
**JUZGADO TERCERO (03) ADMINISTRATIVO ORAL DE CALI**  
E.S.D.

**RAD. No.:** 76001-33-33-002-2018-00179-00  
**DEMANDANTE:** JUAN CARLOS ROJAS RODRÍGUEZ  
**DEMANDADO:** NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**ASUNTO:** CONTESTACIÓN DE DEMANDA

**NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**, identificada con cedula de ciudadanía No. 1.075.276.985 de Neiva – Huila, Abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 264.424 del Consejo Superior de la Judicatura, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., en calidad de apoderada judicial de la entidad demandada, la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, conforme poder otorgado por la Doctora **MYRIAM STELLA ORTÍZ QUINTERO**, en su calidad de Directora Estratégica II de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Entidad Demandada, el cual adjunto a la presente, estando dentro del término legal correspondiente contemplado en los Arts. 172 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA –, por medio del presente escrito me permito dar **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA** de la referencia, conforme los siguientes:

**FRENTE AL CAPÍTULO DE LOS HECHOS:**

Conforme a los hechos de la demanda me permito dar respuesta y replicar a los mismos de la siguiente manera:

**AL HECHO PRIMERO:** Es cierto, el señor **JUAN CARLOS ROJAS RODRÍGUEZ** se encuentra actualmente vinculado a la Fiscalía General de la Nación en el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DE CIRCUITO.

**AL HECHO SEGUNDO:** No es cierto de la forma dicha, la bonificación judicial es producto de una negociación colectiva que desarrolla los Convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional que reconoce la posibilidad de que los servidores públicos intervengan en la definición de sus “condiciones de empleo”; el cual a su vez se realizó sobre la base de unos recursos específicos que destino el Gobierno Nacional para cubrir los efectos de dicha concertación; en conjunto, las autoridades y los propios representantes sindicales negociaron, concertaron y aprobaron la fórmula salarial finalmente plasmada en el Decreto 382 de 2013, así como al establecimiento de la bonificación judicial como factor salarial únicamente para la “base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud”.

**AL HECHO TERCERO:** No es cierto en la forma dicha. En primera oportunidad indico que me atengo a la literalidad de las normas citadas; así mismo en segundo punto me permito aclarar que mediante el Decreto 0382 de 2013 se estableció una bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que venían rigiéndose por el Decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, precisando dicha norma los cargos a los cuales aplica y los montos a reconocer para cada uno, así como determinó que la misma se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013 y se percibirá mientras el servidor público permanezca en el servicio, constituyendo únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**AL HECHO CUARTO:** Es parcialmente cierto, me atengo a la literalidad de la reclamación administrativa radicada por el demandante con radicado CALI-JURID- No. 20180060208192 del 23 de febrero de 2018.



Señores

**JUZGADO TERCERO (03) ADMINISTRATIVO ORAL DE CALI**

E.S.D.

<b>RAD. No.:</b>	76001-33-33-002-2018-00179-00
<b>DEMANDANTE:</b>	JUAN CARLOS ROJAS RODRÍGUEZ
<b>DEMANDADO:</b>	NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>ASUNTO:</b>	CONTESTACIÓN DE DEMANDA

**NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**, identificada con cedula de ciudadanía No. 1.075.276.985 de Neiva – Huila, Abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 264.424 del Consejo Superior de la Judicatura, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., en calidad de apoderada judicial de la entidad demandada, la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, conforme poder otorgado por la Doctora **MYRIAM STELLA ORTÍZ QUINTERO**, en su calidad de Directora Estratégica II de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Entidad Demandada, el cual adjunto a la presente, estando dentro del término legal correspondiente contemplado en los Arts. 172 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA –, por medio del presente escrito me permito dar **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA** de la referencia, conforme los siguientes:

**FRENTE AL CAPÍTULO DE LOS HECHOS:**

Conforme a los hechos de la demanda me permito dar respuesta y replicar a los mismos de la siguiente manera:

**AL HECHO PRIMERO:** Es cierto, el señor **JUAN CARLOS ROJAS RODRÍGUEZ** se encuentra actualmente vinculado a la Fiscalía General de la Nación en el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DE CIRCUITO.

**AL HECHO SEGUNDO:** No es cierto de la forma dicha, la bonificación judicial es producto de una negociación colectiva que desarrolla los Convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional que reconoce la posibilidad de que los servidores públicos intervengan en la definición de sus “condiciones de empleo”; el cual a su vez se realizó sobre la base de unos recursos específicos que destino el Gobierno Nacional para cubrir los efectos de dicha concertación; en conjunto, las autoridades y los propios representantes sindicales negociaron, concertaron y aprobaron la fórmula salarial finalmente plasmada en el Decreto 382 de 2013, así como al establecimiento de la bonificación judicial como factor salarial únicamente para la “base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud”.

**AL HECHO TERCERO:** No es cierto en la forma dicha. En primera oportunidad indico que me atengo a la literalidad de las normas citadas; así mismo en segundo punto me permito aclarar que mediante el Decreto 0382 de 2013 se estableció una bonificación judicial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que venían rigiéndose por el Decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, precisando dicha norma los cargos a los cuales aplica y los montos a reconocer para cada uno, así como determinó que la misma se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013 y se percibirá mientras el servidor público permanezca en el servicio, constituyendo únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**AL HECHO CUARTO:** Es parcialmente cierto, me atengo a la literalidad de la reclamación administrativa radicada por el demandante con radicado CALI-JURID- No. 20180060208192 del 23 de febrero de 2018.



Señores.

**JUZGADO QUINCE (15) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI**

E.S.D.

<b>RAD. No.:</b>	76001-33-33-015-2018-00206-00
<b>DEMANDANTE:</b>	ANA ALICIA GONZALEZ VIZCAINO Y OTROS
<b>DEMANDADO:</b>	NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>ASUNTO:</b>	CONTESTACIÓN DE DEMANDA

**NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**, identificada con cedula de ciudadanía No. 1.075.276.985 de Neiva – Huila, Abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 264.424 del Consejo Superior de la Judicatura, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., en calidad de apoderada judicial de la entidad demandada, la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, conforme poder otorgado por la Doctora **MYRIAM STELLA ORTÍZ QUINTERO**, en su calidad de Directora Estratégica II de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Entidad Demandada, el cual adjunto a la presente, estando dentro del término legal correspondiente contemplado en los Arts. 172 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA –, por medio del presente escrito me permito dar **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA** de la referencia, conforme los siguientes:

**FRENTE AL CAPÍTULO DE LOS HECHOS:**

Conforme a los hechos de la demanda me permito dar respuesta y replicar a los mismos de la siguiente manera:

**DEL HECHO PRIMERO AL HECHO CUARTO:** Es parcialmente cierto, me permito aclarar que respecto de la señora ANA ALICIA GONZALEZ VIZCAINO, el número de cedula correcto es 41.709.456.

**AL HECHO QUINTO:** Es cierto. Me atengo a la literalidad de la norma citada.

**AL HECHO SEXTO Y SEPTIMO:** No es cierto, el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 conmina al Gobierno Nacional a revisar “*el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad*”, mas no como lo advierte el apoderado de la demandante de que la norma ordena al Gobierno Nacional a nivelar la escala salarial de los funcionarios.

En lo demás, no me consta.

**AL HECHO OCTAVO:** No es cierto. Respecto del mentado “reconocimiento por parte del Gobierno Nacional de que no se había efectuado la nivelación” se observa que es una apreciación subjetiva del apoderado de la parte demandante, el cual no estoy obligada a contestar, y que no tiene ningún sustento factico. Así mismo, frente a lo dispuesto en el acta de acuerdo del 06 de noviembre de 2012, me atengo al texto literal y exacto del mismo, sin que se dable llegar a interpretaciones diferentes.

Además es procedente aclarar que las actas que se firmaron en el desarrollo de la negociación colectiva de la época poseen valor jurídico al ser producto de varias conversaciones en las que hay concesiones reciprocas entre las partes a efectos de solucionar un conflicto, tal y como así lo señala la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 2013, que más adelante se cita.

En este sentido resulta necesario recordar que a lo largo de las reuniones de la Mesa Técnica Paritaria instituida para dar cumplimiento al Acuerdo del 6 de noviembre de 2012, se consideraron dos alternativas a efectos de aplicar la nivelación salarial, así:



“1. Una **primera propuesta** presentada, parte de la estimación los valores de ingreso adicional anual para cada denominación de empleos de Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, de conformidad con los parámetros generales inicialmente previstos y tal valor se asigna así: (...); y ii) **a los empleados de Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación se aplica a la asignación básica**. Esta alternativa plantea la afectación de los recursos globales con el costo derivado de prestaciones y demás gastos asociados a la nómina.

2. Una **segunda propuesta** surge como alternativa a la inicial, en la que se estiman los valores de ingreso adicional anual por empleo y el valor total se agrega a título complemento a todos los servidores de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; esto es, funcionarios y empleados. **Tal beneficio o complemento que aumenta el ingreso total debe ser de pago mensualizado, considerarse como ingreso mensual del servidor para efectos tributarios y tener efecto salarial para la cotización en salud y pensiones, a semejanza del beneficio otorgado a los Magistrados de Tribunal en relación con la bonificación de compensación.**” (Negrilla fuera del texto)

Opciones que finalmente luego de la correspondiente concertación de la Mesa Técnica paritaria se estableció en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, lo siguiente:

“Esta revisión definición de valores de ingresos adicional por año, corresponde a los **criterios de equidad, gradualidad, proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores, la jerarquía y complejidad funcional de los empleos**.

Igualmente, se preserva que el incremento del ingreso anual de los funcionarios y empleados se determinará en un monto de reconocimiento adicionado anualmente progresivo durante seis (6) años, a título de complemento (o denominación que determinen las autoridades competentes) **el cual tendrá un reconocimiento de carácter mensual y el cual tendrá carácter salarial sólo para efectos de contribución de pensiones y salud, tal como se viene aplicando a la prima especial de servicios para Magistrados de las Altas Cortes y a la bonificación por compensación para Magistrados de Tribunal.**” (Negrilla fuera del texto).

Por lo que se concluye que en conjunto, las autoridades y los propios representantes sindicales negociaron, concertaron y aprobaron la fórmula salarial finalmente plasmada en el Decreto 382 de 2013, así como el establecimiento de que la bonificación judicial solo constituiría factor salarial para la “base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud”, asegurando con ello la concertación de lo pretendido por ambas partes del conflicto laboral.

**AL HECHO NOVENO:** No es cierto en dicha forma. Me atengo al texto literal y exacto del acta de acuerdo suscrita el 06 de noviembre de 2012, así como las demás normas enunciadas.

**AL HECHO DECIMO:** No es cierto en la forma descrita. Es de resaltar que este hecho contiene una apreciación subjetiva del apoderado de la demandante, e igualmente se debe aclarar que el emolumento laboral denominado, Bonificación Judicial, creado mediante el Decreto 0382 de 2013 se fundó desde su inicio como una retribución mensual que solo tiene efectos como factor salarial en las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Pensiones, por lo tanto no es posible predicar que los derechos de los servidores públicos hayan sido disminuidos, o desconocidos, o se hayan visto afectados de algún modo, bajo el entendido que en ningún momento ninguna autoridad ha predicado que esta retribución adicional posea efectos superiores a los previstos

<sup>1</sup> Mesa Técnica Paritaria para cumplimiento del Acuerdo suscrito el día 6 de noviembre de 2012, Acta No 22 de 2012, 20 de diciembre de 2012.



en la norma, por lo cual no se puede deducir automáticamente que existan derechos adquiridos sobre una situación que a la fecha no se configurado, es decir sobre un derecho que no existe.

A la par es conveniente resaltar lo enunciado por la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996, en la que adoptó el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia del 12 de febrero de 1993, en la que advierte que:

*“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 liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter.**”* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Con ello, es claro que no es posible concluir abiertamente que todo factor salarial, en este caso, la bonificación judicial, deba tener efectos sobre las prestaciones sociales de los demandantes, puesto que como ya se observó, la bonificación judicial es creada desde el principio con efectos restringidos, y no es plausible otorgar efectos diferentes; norma que es totalmente legítima, al no existir en la normatividad nacional algún tipo de contenido obligatorio que prohíba realizarlo de esta forma.

**AL HECHO DECIMO PRIMERO:** Parcialmente cierto. En cuanto a la expresión “Ante tal vulneración de los derechos laborales de mis mandantes” es una apreciación subjetiva del apoderado de los demandantes.

**DEL HECHO DECIMO SEGUNDO AL DECIMO QUINTO:** Es parcialmente cierto, me atengo al texto exacto de las reclamaciones administrativas identificadas así:

No.	Demandante	Radicado	Fecha
1	ANA ALICIA GONZALEZ VIZCAINO	CALI-JURID-No. 20170061093362	28 de noviembre de 2017
2	ISRAEL VALENZUELA VARGAS	CALI-JURID-No. 20170061093382	28 de noviembre de 2017
3	BOLIVIA BACCA RENZA	CALI-JURID-No. 20170061154472	15 de diciembre de 2017
4	OLGA LUCIA PIPICANO QUIÑONES	CALI-JURID-No. 20180060050062	19 de enero de 2018

**DEL HECHO DECIMO SEXTO AL VIGESIMO:** Parcialmente cierto. Me atengo al texto exacto de los oficios de respuesta emitidos por la entidad, identificados así:

No.	Demandante	Oficio	Fecha
1	ANA ALICIA GONZALEZ VIZCAINO	SRAP-31000-309	29 de noviembre de 2017
2	ISRAEL VALENZUELA VARGAS	SRAP-31000-311	29 de noviembre de 2017
3	BOLIVIA BACCA RENZA	SRAP-31000-361	20 de diciembre de 2017
4	OLGA LUCIA PIPICANO QUIÑONES	SRAP-31000-052	22 de enero de 2018

**DEL HECHO VIGESIMO PRIMERO AL VIGESIMO QUINTO:** Parcialmente cierto. Me atengo a los documentos relacionados así:

1. Escritos de recurso de apelación:

No.	Demandante	Escrito de Recurso - Radicado	Fecha
1	ANA ALICIA GONZALEZ VIZCAINO	CALI-STH-No. 20170061124772	07 de diciembre de 2017
2	ISRAEL VALENZUELA VARGAS	CALI-STH-No. 20170061124812	07 de diciembre de 2017
3	BOLIVIA BACCA RENZA	CALI-JURID-No. 20180060009432	05 de enero de 2018
4	OLGA LUCIA PIPICANO QUIÑONES	CALI-JURID-No. 20180060100112	31 de enero de 2018



2. Resoluciones que resuelven los recursos de apelación:

No.	Demandante	Resolución	Fecha
1	ANA ALICIA GONZALEZ VIZCAINO	2 0771	09 de marzo de 2018
2	ISRAEL VALENZUELA VARGAS	2 0771	09 de marzo de 2018
3	BOLIVIA BACCA RENZA	2 0859	22 de marzo de 2018
4	OLGA LUCIA PIPICANO QUIÑONES	2 0859	22 de marzo de 2018

**AL HECHO VIGESIMO SEXTO:** Es cierto, de conformidad con los documentos que se anexan con la demanda.

**FRENTE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones, teniendo en cuenta que carecen de fundamentos facticos y jurídicos, por cuanto los actos demandados se limitaron a señalar el cumplimiento de un deber legal que le impuso el legislador a la Fiscalía General de la Nación a través del Decreto 0382 de 2013, el cual cuenta con plena vigencia y validez jurídica, al ceñirse a la Constitución y la Ley, como se entrará a demostrar en los capítulos siguientes de esta contestación.

Respecto a las costas y agencias en derecho me opongo, en principio bajo el entendido que en el presente caso no procede el reconocimiento y pago de lo pretendido en esta demanda. Igualmente es oportuno precisar que las costas corren a cargo de la parte vencida en el proceso y solo habrá lugar al pago de las mismas cuando en el expediente aparezca que las mismas se causaron y que estén plenamente comprobadas, como así lo estipuló el Consejo de Estado, mediante la siguiente sentencia:

*“Como se advierte, la citada norma no impone al funcionario judicial la obligación de condenar en costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, esto es, no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio, pues debe entenderse que tal condena es el resultado de observar una serie de factores, tales como, la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez ponderando tales circunstancias, debe pronunciarse sustentando su decisión de procedencia.” (Negrilla fuera del texto).<sup>2</sup>*

**EXCEPCIONES**

1. **CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DEL CARÁCTER SALARIAL.**

Es pertinente en esta instancia dilucidar que si bien un pago laboral que percibe un trabajador eventualmente puede categorizarse como “salario”, no necesariamente dicho emolumento automáticamente debe estar inmerso en la base de liquidación de las prestaciones sociales u otras retribuciones laborales que esté perciba, pues pueden darse una restricción legal y constitucional al carácter salarial de cada rubro; es por ello que para estudiar dicha dicotomía, se hace necesario analizar el alcance del concepto de “salario” en nuestro ordenamiento jurídico, para luego estudiar las diferentes posiciones jurisprudenciales respecto del reconocimiento de un rubro laboral como base de liquidación de otros montos.

En el **ámbito internacional**, la Organización Internacional del Trabajo – OIT a través del Convenio 095 de 1949 sobre la protección del salario, ha establecido diferentes mecanismos a efectos de asegurar el

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION “A”, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (E), Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio dos mil quince (2015), Radicación número: 25000-23-42-000-2013-00455-01(4044-13).



pago efectivo de una remuneración indistintamente de su denominación, así como de proteger el salario ante eventuales descuentos o embargos que afecten arbitrariamente la retribución del trabajador, no obstante es de tenerse en cuenta que la definición de “salario” de dicho convenio, es adoptada únicamente para determinar el alcance de las disposiciones de ese mismo convenio, por lo cual no es dable otorgarle un alcance mayor.

Así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en sentencia del 15 de marzo del 2017, identificada con radicación **No. 48001**<sup>3</sup>, en la cual indica:

*“Es pertinente precisar por la Sala que el sentido amplio del vocablo “salario” contenido en el artículo 1º del Convenio 95 únicamente aplica dentro del alcance del mismo convenio, es decir para asegurar la protección del pago efectivo de la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, ya sea escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar, o por servicios que haya prestado o deba prestar, más no tiene aplicación cuando se trata de definir el carácter salarial para efectos de liquidar prestaciones, pues clara y expresamente la definición convencional internacional limita su ámbito material de aplicación “a los efectos del presente Convenio”, esto es para proteger su pago efectivo, lo cual significa que no son contrarios al convenio los artículos 127 y 128 del CST que definen cuáles devengados tienen o no naturaleza salarial, pues la intención de estos preceptos es definir los factores salariales a tener en cuenta para liquidar una prestación o un beneficio determinado, como también sirven para garantizar el salario mínimo.” (Negrilla fuera del texto)*

A la par, en esta misma jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia acoge el pronunciamiento de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT dado en el Estudio General de 2003<sup>4</sup>, y analiza lo siguiente:

*“En este mismo sentido se ha pronunciado la CEACR, en el párrafo 47 en el estudio general de 2003 precitado, como se puede ver enseguida:*

*47. (...) Al adoptar las conclusiones del Comité tripartito establecido para examinar esta reclamación, el Consejo de Administración consideró que el hecho de que una prestación salarial, cualquiera sea su denominación, no se integre en la definición de salario recogida en la legislación nacional no constituye automáticamente una violación del Convenio, siempre que la remuneración o ganancia debida, cualquiera que sea su denominación, gocen de la cobertura proporcionada por las disposiciones de los artículos 3 a 15 del Convenio<sup>5</sup>.”*

*En otras palabras, en los términos del Convenio 95 de la OIT, fundamento constitucional del artículo 65 del CST, el concepto amplio del término “salario” en él contenido no se ve afectado de forma inmediata por la naturaleza salarial o no que le sea otorgada por el derecho de origen interno a un pago realizado por el empleador al trabajador, si la remuneración o ganancia debida, cualquiera que sea su denominación, gocen de la protección del convenio proporcionada por las disposiciones de los artículos 3 al 15 del instrumento; por la misma razón, determina la Sala, la definición del tan mentado artículo 1º tampoco puede ir más allá de su alcance.” (Negrilla fuera del texto)*

<sup>3</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Laboral. SL3711-2017 Radicación n.º48001, Magistrado ponente: Jorge Mauricio Burgos Ruiz, Acta 09, Bogotá, D. C., quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

<sup>4</sup> CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 91ª reunión 2003, informe III (Parte 1B), Tercer punto del orden del día: Informes y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (num. 95) y a la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución). ISBN 92-2-312874-9. ISSN 0251-3226. Primera Edición 2003. Párrafo 47.

<sup>5</sup> Véase el informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Venezuela del Convenio núm. 95, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por varias organizaciones de trabajadores, documento GB.268/14/9, párrafos 21-22, págs. 7 y 8.



Ahora bien, en el **plano nacional**, la definición de “salario” se delimita en los Arts. 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, de los cuales la Corte Constitucional en sentencia **C-521 de 1995**<sup>6</sup> realizó un amplio estudio de su constitucionalidad, concluyendo que:

*“Teniendo en cuenta las reformas hechas por la Ley 50 de 1990 a los arts. 127, 128, 129, 130 y 132 del C.S.T., la regla general es que 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.*”

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 12 de febrero de 1993 (radicación 5481. Acta número 7, Sección Segunda M.P. Hugo Suescún Pujols), al referirse a la interpretación de los arts. 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, en vigencia de la ley 50 de 1990, expuso lo siguiente:

*“(…) Lo que verdaderamente quiere decir la última parte del artículo 15 de la ley 50 de 1990, aunque debe reconocerse que su redacción no es la más afortunada, es que a partir de su vigencia pagos que son “salario” pueden no obstante excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales (prestaciones sociales, indemnizaciones, etc)”.*

*“Este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aún 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 una determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter. El Legislador puede entonces también -y es estrictamente lo que ha hecho- autorizar a las partes celebrantes un contrato individual de trabajo, o de una convención colectiva de trabajo o de un pacto colectivo, para disponer expresamente que determinado beneficio o auxilio extralegal, a pesar de su carácter retributivo del trabajo, no tenga incidencia en la liquidación y pago de otras prestaciones o indemnizaciones. (…)”.*

(…)

**Estima la Sala que es de la competencia del legislador, dentro de la libertad que tiene como conformador de la norma jurídica, determinar los elementos de la retribución directa del servicio dentro de la relación laboral subordinada, esto es, lo que constituye salario, con arreglo a los criterios y principios ya mencionados, lo cual le impide desconocer la primacía de la realidad sobre**

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, C-521 - 1995 - Expediente NO. D-902 - Demanda de Inconstitucionalidad contra un segmento de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990 - Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C., Diez y seis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco de 1995.



la forma y mudar arbitrariamente la naturaleza de las cosas, como sería quitarle la naturaleza de salario a lo que realmente tiene este carácter.

**Igualmente, dicha competencia se extiende a la determinación expresa, respetando los referidos criterios y principios, o deferida a la voluntad de las partes, de los pagos o remuneraciones que no constituyen salario para los efectos de la liquidación de prestaciones sociales. Esto último es particularmente admisible, dado que la existencia del contrato y de los acuerdos y convenios de trabajo como reguladores de las relaciones de trabajo es reconocida por la propia Constitución (art. 53), en cuanto no menoscaben la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”** (Negrilla fuera del texto)

Con lo anterior se destaca que si bien un pago laboral puede incluirse dentro de la definición de “salario” que prevé tanto la disposición internacional como la norma nacional, ello no implica que a dichos valores se les deba otorgar un reconocimiento automático de ser base de liquidación de prestaciones sociales y demás emolumentos laborales que percibe un empleado, pues tanto en la norma como en la jurisprudencia se observa la facultad del legislador para determinar cuál pago se incluye o no, dentro de las bases de liquidación de otros factores.

Es así como a efectos de consolidar la anterior premisa, se deben de tener en cuenta las siguientes providencias emanadas de los altos tribunales judiciales del país, en las cuales se indica:

- I. **CORTE CONSTITUCIONAL, C-521-1995<sup>7</sup>**: Los apartes de esta sentencia ya fueron citados con anterioridad, y refiere que el legislador es quien puede definir que emolumento corresponde a salario y cual no, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales.
- II. **CORTE CONSTITUCIONAL, C-279-1996<sup>8</sup>**:  
En esta ocasión la Corte Constitucional estudia si los apartes de los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992, que establecen a favor de ciertos funcionarios del Estado una prima técnica y una prima especial, que no constituye factor salarial, constituye una violación a la especial protección de que goza el derecho al trabajo, y un menoscabo a los derechos de los trabajadores.

Para la resolución de dicho problema jurídico, la Corte Constitucional cita la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 12 de febrero de 1993, exp. No. 5481 y concluye que las normas demandadas con exequibles, así:

**“Igualmente, la Corte Constitucional, ha sostenido que “el legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución.**

*Las definiciones de convenios internacionales que transcribe la actora no significan que el legislador nacional haya perdido la facultad de tomar o no en cuenta una parte de la remuneración que perciben los trabajadores para definir las bases sobre las cuales han de hacerse otros pagos.*

**Así pues, el considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo,**

<sup>7</sup> Expediente NO. D-902 - Demanda de Inconstitucionalidad contra un segmento de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990. Magistrado Ponente: DR. Antonio Barrera Carbonell - Bogotá, D.C., Diez y seis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco de 1995.

<sup>8</sup> Expediente: D-002, acumulados D-204 y D-817. Conjuez Ponente: Dr. Hugo Palacios Mejía - Bogotá D.C., del veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).



*ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional.” (Negrilla fuera del texto)*

Se resalta que la Corte Constitucional mediante providencia **C-052 de 1999**, resolvió estarse a lo dispuesto en la sentencia C-279 de 1996 que se cita.

### III. CORTE CONSTITUCIONAL, C-681-2003<sup>9</sup>:

En esta oportunidad la Corte Constitucional estudia demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 parcial de la ley 4ª de 1992, por el cargo principal de violación del principio constitucional a la igualdad, en atención a que con la expedición de la Ley 332 de 1992 se eliminó el carácter no salarial de la prima reconocida a los funcionarios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, y en consecuencia solo se otorgó dicho carácter salarial para pensión.

Ante este caso el alto tribunal realizó un análisis de la sentencia C-279 de 1996 en la que se declaró la exequibilidad de la norma cuestionada, no obstante advirtió que al realizarse un cambio al Art. 14 de la Ley 4ª de 1992 por vía de la Ley 332 de 1992 que modificó el carácter salarial de la prima se servicios, se debía estudiar la posible vulneración del derecho a la igualdad de los beneficiarios del Art. 15 de la Ley 4ª de 1992.

Con ello, la Corte estudió el caso y concluyó que con la entrada en vigencia de la Ley 332 de 1992 que elimina la restricción total del carácter salarial de la prima establecida en el Art. 14 de la Ley 4ª de 1992, y solo reconoce tal carácter para la cotización y liquidación de la pensión, se configura una desigualdad de trato con los empleados beneficiarios de la prima establecida en el Art. 15 de la Ley 4ª de 1992, por lo cual finalmente la Corte resuelve declarar inexecutable la expresión “sin carácter salarial” del artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, y aclara que la prima especial de servicios en comento constituirá factor salarial solo para cotización y liquidación de la pensión de jubilación, respetando así lo determinado por la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996 frente a la discrecionalidad del legislador y el principio de solidaridad del sistema pensional.

### IV. CORTE CONSTITUCIONAL, C-244-13<sup>10</sup>:

En el caso en específico de la providencia referida, la Corte Constitucional estudia la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 4ª de 1992, e indica que:

*“Para sentar su posición, la Corte arranca desde premisas opuestas a las plasmadas por la demanda ciudadana de inconstitucionalidad: según la Corte, existe “el contrasentido evidente de las afirmaciones que censuran la creación de primas, en favor de ciertos trabajadores, por oponerse, presuntamente, a las reglas constitucionales que protegen el trabajo. Ninguna norma que tenga como efecto principal aumentar el ingreso disponible de un trabajador puede lesionar las reglas sobre protección especial al trabajo.” La Corte acepta que el tratamiento ordinario del derecho laboral ha llevado a tratar las remuneraciones habituales como parte del salario. Pero señala que ello no necesariamente debe ser así, sino que tal decisión no es constitucionalmente imperativa sino que cae dentro de la órbita de libertad de configuración del legislador:*

*“(…)En varias ocasiones, la Jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991, y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podrían entonces disponer que no se consideren parte del salario, para efecto de liquidar*

<sup>9</sup> Expediente D-4170. Conjuez Ponente: Dra. Ligia Galvis Ortiz - Bogotá D. C., seis (6) de agosto de dos mil tres (2003).

<sup>10</sup> Expediente D-8121. Conjuez Sustanciador: Diego E. López Medina - Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil trece (2013).



prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de' criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquél."

Para fortalecer esta conclusión, se cita la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1993, en ejercicio de funciones de control de constitucionalidad, en la que se afirma que a partir de la vigencia de la Ley 50 de 1990 hay pagos que son "salario" pero que pueden, no obstante, "excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales (prestaciones sociales, indemnizaciones, etc.)."

(...)

De esta forma la Corte rechaza el argumento según el cual el concepto de "salario" estaría fuertemente constitucionalizado y llevaría al reconocimiento automático de que cualquier pago realizado por el empleador tiene que ser considerado como base salarial para el cálculo de prestaciones sociales. Con este reconocimiento, la Corte permite el establecimiento de bonos, primas o beneficios que ciertamente tienen el potencial de variar la base mensual de ingresos habituales de los trabajadores, pero negándole al mismo tiempo un impacto necesario sobre la carga prestacional.

(...)

Una nueva variación de la jurisprudencia en este sentido traería consecuencias altamente desfavorables para la estabilidad jurídica y podría llegar a afectar, una vez más, la liquidación de prestaciones sociales (incluso con efectos retroactivos), generando así una nueva ola de litigios y de incertidumbre en un área del derecho laboral administrativo que ya ha contado con una excesiva fragmentación normativa y jurisprudencial que las salas de conjueces han advertido en diversas ocasiones.

Estos argumentos son suficientes para desestimar las pretensiones de la demanda por puras consideraciones basadas en la certeza jurídica que la cosa juzgada constitucional busca proteger." (Negrilla fuera del texto)

Con los argumentos citados la Corte Constitucional finalmente decide estarse a lo resuelto en la sentencia C-681 de 2003.

**V. CONSEJO DE ESTADO, Radicación interna - 0867-06<sup>11</sup>:**

En este caso el actor solicitó la declaración de nulidad de los artículos 1° -parcial- y 2° del Decreto 3131 del 05 de septiembre de 2005, "Por el cual se establece una bonificación de actividad judicial para jueces y fiscales", en esta ocasión el Consejo de Estado determinó:

"En vigencia de la Constitución de 1886 era función del Congreso definir las escalas salariales de las distintas categorías de empleos en el nivel nacional; a partir de la expedición de la Constitución de 1991 tal facultad fue trasladada al Gobierno Nacional sujeto a los objetivos y criterios establecidos por el Congreso (C.P. art. 150 # 19)

En ejercicio de dicha potestad, el Congreso Nacional expidió la Ley 4ª de 1992 como norma de carácter general y así el Gobierno quedó facultado para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

(...)

<sup>11</sup> Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00043-00(0867-06). Consejero ponente: JAIME MORENO GARCIA - Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008).



Por su parte, la Corte Constitucional al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y apartes del 14 de la Ley 4ª de 1992, en cuanto allí se contemplaba que la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, en sentencia del C-279/96 del 24 de junio de 1996, afirmó:

*“En varias ocasiones, la jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991, y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podían entonces disponer que no se consideraran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquel...”*

*De igual manera, ya la Corte Suprema de Justicia, había fijado su posición con relación a la discrecionalidad del legislador para determinar qué constituye parte del salario, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 50 de 1990, (...)*

*Conforme a lo expuesto, considera la Sala que las normas acusadas, al señalar que la bonificación de actividad judicial no tendría carácter salarial ni prestacional, no desconocieron ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones legales y constitucionales citadas en la demanda.*

*Para la Sala no es de recibo tal razonamiento porque, contrario a lo afirmado por el actor, la bonificación de actividad judicial fue creada precisamente para mejorar el salario, es decir se trata de una suma adicional a la asignación básica, constituida, desde un principio, sin carácter salarial. Por ello resulta desacertado que se alegue una desmejora del mismo, y no puede concebirse que una disposición que tiene como finalidad mejorar las condiciones económicas de un trabajador pueda lesionar y desmejorar el derecho al trabajo.*

*Así las cosas, no existe una situación jurídica consolidada, por cuanto la bonificación especial no existía con anterioridad a la Ley 4ª de 1992, y además, porque las normas acusadas fueron expedidas dentro de las facultades del Gobierno, de acuerdo con los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarados exequibles por la Corte Constitucional.” (Negrilla fuera del texto)*

El Consejo de Estado concluyó que las normas acusadas no son objeto de declaración de nulidad en atención a que es posible que el legislador determine que sumas laborales son consideradas como salario y cuáles no, con efectos en liquidación de prestaciones sociales; considerando además que al ser la bonificación de actividad judicial un emolumento que desde el principio se concibió sin carácter salarial, no es posible que después se predique que existiere una desmejora de los derechos del trabajador, y al ser su creación posterior a la Ley 4ª de 1992 tampoco se puede predicar que existiere una situación jurídica consolidada que deba quedar incólume.

#### VI. CONSEJO DE ESTADO, Radicación interna - 0984-06<sup>12</sup>:

Por medio del caso en mención se le solicita a la Corporación la nulidad de los artículos 1º y 2º del Decreto No. 3131 de 8 de septiembre y 1º del Decreto 3382 de 23 de septiembre de 2005, expedidos por el Gobierno Nacional, por el cual se establece una bonificación de actividad judicial para jueces y fiscales, al respecto el Consejo de Estado reitera lo indicado en la sentencia antes citada.

<sup>12</sup> Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Radicación No. 11001-03-25-000-2006-00047-00(0984-06). Consejera Ponente: Bertha Lucia Ramírez De Páez - Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil once (2011)



**VII. CONSEJO DE ESTADO, Radicación interna - 0845-15<sup>13</sup>:**

En la citada sentencia de unificación se analiza la posibilidad de otorgar el reconocimiento de efectos salariales a la Prima Especial de Servicios para liquidación de prestaciones sociales, para lo cual el Consejo de Estado, cita y ratifica la posición de la Corte Constitucional dictada en la sentencia C-681 de 2003, frente a la posibilidad constitucional de que un emolumento cuente con un carácter salarial limitado.

**VIII. CONSEJO DE ESTADO, Radicación interna - 3458-14<sup>14</sup>:**

En el caso en especie, se le solicitó al Consejo de Estado a título de restablecimiento el derecho: i) que la parte demandada reliquide la pensión de jubilación del demandante teniendo en cuenta la Bonificación por actividad judicial D3131/2005; para lo cual la Corporación negó las pretensiones de la demanda indicando:

*“Ahora bien, mediante sentencia de 19 de junio de 2008, la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Jaime Moreno García manifestó que la bonificación por actividad judicial no tiene naturaleza salarial, la cual es recalcada en el artículo 1º del Decreto 3131 de 2005, sino que se trata de una suma adicional a la asignación básica, (...)*

*A idénticas conclusiones arribó la misma subsección mediante sentencia de 27 de febrero de 2011, con ponencia de la doctora Bertha Lucía Ramírez De Páez, en la cual manifestó que la bonificación por actividad judicial no se aplica como factor salarial o prestacional antes del 01 de enero de 2009, fecha a partir de la cual entró en vigencia el Decreto 3900 de 2008, como lo señaló así:*

*“El carácter de bonificación por actividad judicial cambió a partir del 1 de enero de 2009, por expresa disposición del Decreto 3900 de octubre de 2008, según el cual constituye factor para determinar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en salud y pensión. Al existir pronunciamiento judicial respecto a la legalidad del carácter “no salarial” de la bonificación por actividad judicial en vigencia del Decreto 3131 de 2005, no es viable su inclusión como factor salarial o prestacional antes del 1 de enero de 2009, fecha a partir de la cual el Gobierno Nacional le confirió tal connotación. Así pues, la bonificación por actividad judicial que devengó la demandante en el año 2007, no constituye factor salarial para determinar el ingreso base de liquidación pensional porque el artículo 1 del Decreto 3131 de 2005, que esta Corporación encontró ajustado a la ley por los cargos analizados, no le otorgó ese carácter. Sólo constituye factor salarial y prestacional a partir del 1 de enero de 2009 por expresa disposición legal”. (Negrilla fuera del texto)*

**IX. CONSEJO DE ESTADO – Radicación interna - 3568-15<sup>15</sup>:**

A la par en este caso, el Consejo de Estado estudio la solicitud realizada a título de restablecimiento del derecho, de: i) Reliquidar la pensión con la asignación mensual más elevada devengada en su último año de servicio, incluyendo la bonificación por actividad judicial. Se resalta que igualmente en este caso el Consejo de Estado retoma lo indicado en la sentencia antes reseñada en cuanto al carácter salarial restringido de la bonificación por actividad judicial.

<sup>13</sup> Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda Sala De Conjuces – Sentencia De Unificación - Radicación número: 25000-23-25-000-2010-00246-02(0845-15). Consejero Ponente: Jorge Iván Acuña Arrieta – Conjuez - Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

<sup>14</sup> Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B - Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00187-01(3458-14). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez - Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017)

<sup>15</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B - Radicación número: 50001-23-31-000-2012-00260-01(3568-15). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez - Bogotá D. C., dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



X. **CONSEJO DE ESTADO – Sentencia de Unificación 28 de agosto de 2018<sup>16</sup>:**

En este caso, la demandante solicita por medio de nulidad y restablecimiento del derecho que se le reliquide el monto de la pensión con inclusión de todos los factores salariales percibidos en el último año de vinculación laboral, para lo cual el Consejo de Estado dictó sentencia de unificación en la que indica:

*“(…) La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios” con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.” (Negrilla fuera del texto)*

Con este análisis, se puede observar que si bien existen posturas en las que se defina que todo lo que un trabajador reciba de forma habitual y periódica es salario, esto no implica per se, que todos estos rubros deban ser incluidos dentro de la base de liquidación de prestaciones sociales u otras retribuciones laborales que reciba un trabajador, pues como bien lo unifica el Consejo de Estado en esta sentencia, dicha apreciación vulnera directamente la voluntad del legislador, pues dentro de su libertad de configuración puede determinar qué factores hace base de liquidación para calcular otros emolumentos.

En resumen se cuenta con 5 sentencias de constitucionalidad emitidas por la Corte Constitucional en la que se ratifica que el legislador o quien haga sus veces, cuenta con la discrecionalidad de determinar qué factores salariales deben ser tenidos en cuenta como bases para la liquidación de prestaciones sociales o demás conceptos laborales; así mismo se identifican 6 sentencias emanadas por el Consejo de Estado en la cual se adoptan las disposiciones establecidas por la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, así como otras sentencias del Consejo de Estado, en las que se estudia que el legislador o el Gobierno Nacional tiene la facultad de restringir los efectos salariales de un emolumento laboral, sin que ello signifique una extralimitación del Gobierno Nacional o una afectación a disposiciones constitucionales o convenciones internacionales.

Contrario sensu, la Corte Constitucional adoptando una decisión de la Corte Suprema de Justicia, considera que no existe disposición constitucional alguna que imponga al legislador la obligación de que cuando crea una retribución laboral, la misma deba ser incluida como base de liquidación para otras prestaciones sociales u pagos salariales.

En consecuencia, se determina claramente que si bien en el presente caso se puede llegar a establecer que la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0382 de 2013 se encuadre dentro de la definición internacional y nacional de “salario”, esto no es óbice para que automáticamente se concluya que dicho rubro constituye base para la liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales que devengue un servidor, pues el legislador y el Gobierno Nacional, conforme a las potestades otorgadas en la Ley 4ª de 1992, puede a su libre discrecionalidad establecer si un rubro será parte o no de la base de liquidación de las prestaciones sociales o de los demás rubros salariales que devenga un empleado de la Fiscalía General de la Nación, como en efecto sucede con el Decreto 0382

<sup>16</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - SENTENCIA DE UNIFICACIÓN, Radicación: 52001-23-33-000-2012-00143-01 - Consejero Ponente: César Palomino Cortés - Bogotá D.C., agosto veintiocho (28) de dos mil dieciocho (2018).



de 2013, sin que ello constituya una afectación a los derechos laborales de los funcionarios o estando en contravía de la Constitución.

Siendo además claro, que el Código Sustantivo del Trabajo que contiene el concepto de salario a nivel nacional permite que por acuerdo entre las partes, o como lo analiza la Corte Constitucional que por su simple naturaleza y/o por disposición legal, se puede regular que un rubro no posea carácter salarial, sin que esa restricción sea ilegal, inconstitucional o ilegítima de algún modo.

Concluyendo en lo específico, la disposición contenida en el Decreto 0382 de 2013 artículo 1° que determina que la bonificación judicial *“constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”*, es totalmente legítima, legal y constitucional, en atención a que el legislador o el Gobierno Nacional pueden discrecionalmente especificar qué rubro constituye factor salarial con implicaciones en la base de liquidación de las prestaciones sociales o demás emolumentos salariales, facultad está que es avalada con el estudio de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, que a su vez en varias ocasiones ha sido retomado por el Consejo de Estado, y por lo tanto no se puede predicar la inconstitucionalidad de dicha expresión.

Siendo así no es posible asegurar que los actos administrativos emitidos por esta Entidad, en los que se niega la solicitud de otorgar naturaleza salarial distinta a la contemplada en la normatividad, a efectos de que la bonificación judicial haga parte de la base de liquidación para computo de todas las prestaciones sociales, sean nulos, toda vez que dichos actos se ciñen estrictamente a lo contemplado en el Decreto 0382 de 2013, el cual como se analizó en este acápite es plenamente constitucional y legal.

Por último se precisa que como se analiza de las sentencias citadas, la restricción del carácter salarial de la bonificación judicial no expone de ningún modo una desmejora en los derechos del trabajador, puesto que la misma fue concebida desde su creación solo con efectos salariales sobre los aportes en seguridad social en salud y pensión, sin que con esto se hubieren desarrollados derechos adquiridos respecto de otros emolumentos.

## 2. APLICACIÓN DEL MANDATO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL DECRETO 0382 DE 2013

En la actual Constitución Política de Colombia en el Art. 334, modificado por el Art. 1 del Acto Legislativo 3 de 2011, se contempla el mandato constitucional de la Sostenibilidad Fiscal, y advierte que el mismo debe ser atendido por todas las ramas y órganos del poder público.

Para un mejor análisis de este mandato es procedente revisar la sentencia de importancia jurídica proferida por el Consejo de Estado el pasado 25 de noviembre de 2014, con Magistrado Ponente el Dr. Enrique Gil Botero<sup>17</sup>, mediante la cual se observa el alcance que debe otorgársele, así:

*“Y pese a que ni la Constitución ni la ley establecen una noción clara y concreta de sostenibilidad fiscal –incluso la literatura económica ofrece una variedad amplia de conceptos-, es claro que, por lo menos, **alude al equilibrio que debe existir entre la disponibilidad de recursos para atender las necesidades públicas y los gastos que se pueden atender con ellos, para no incurrir en déficits que produzcan crisis fiscales que no atienden la prioridad de gasto con los recursos escasos.** Por esto, elevar a rango constitucional la sostenibilidad fiscal, en el contexto indicado, **ayuda a construir políticas públicas serias y maduras que atiendan la necesidad de prevenir esas crisis.**”*

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ), Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá, D.C., noviembre veinticinco (25) de dos mil catorce (2014).



(...)

En esta medida, **la sostenibilidad fiscal "orienta"** -como lo expresa el art. 334 de la Constitución Política- **las actuaciones de todas las ramas y órganos del Estado, de manera que inspira una especie de línea conductora de gestión de los recursos públicos, y de los proyectos asociados a su inversión, sometiendo al sentido que infunde la adopción de decisiones económicas.**" (Negrilla fuera del texto)

Aclarado el alcance del mandato de la sostenibilidad fiscal, es preciso observar que dentro del Acta de Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 suscrita entre el Gobierno Nacional y los Representantes de los Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, la cual es base para la creación de la Bonificación Judicial, se determinó que:

"ACUERDAN:

(...)

2.- Para los efectos a que se refiere el numeral anterior, el Gobierno Nacional **dispondrá de la suma de UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte**, cifra que se **distribuirá en los presupuestos anuales, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018.**

A partir del año 2014, se dispondrá de una suma de DOSCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.000) anuales, de los cuales, CIENTO VEINTE MIL MILLONES (\$120.000.000.000), **serán aportados por el Gobierno Nacional y los restantes OCHENTA MIL MILLONES (\$80.000.000.000) de los presupuestos de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.**" (Negrilla fuera del texto)

Conforme la transcripción se observa que el Gobierno Nacional adoptó una decisión que tiene influencia directa en el presupuesto nacional, disponiendo de una suma fija de recursos a efectos de cubrir lo acordado en la negociación colectiva, es por ello que al otorgársele carácter salarial pleno a la bonificación judicial con incidencia en la base de liquidación de prestaciones sociales y demás pagos laborales, además que va en contravía de una decisión discrecional del Gobierno Nacional plenamente constitucional, también se está afectando directamente el mandato de sostenibilidad fiscal, en razón a que el Gobierno Nacional eventualmente deberá disponer de recursos públicos no previstos para solventar unos gastos que, como emisor de la normatividad, en ningún momento concibió, puesto que precisamente se limitó el carácter salarial de la bonificación judicial conforme los recursos disponibles, por lo tanto, con esta ampliación del carácter salarial claramente se rompería el equilibrio entre recursos disponibles y gastos de la Nación, produciendo una crisis fiscal.

En igual sentido, la Ley 4ª de 1992, en el artículo 2º, literales **h** e **i**, establece: "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: (...)h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad. (...)", con lo que se puede evidenciar que se le impone directamente al Gobierno Nacional la obligación de tener en cuenta las limitaciones presupuestales para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores.

Con esto, es claro que el Gobierno Nacional al disponer de cierta cantidad de recursos y limitar el alcance salarial de la Bonificación Judicial, demuestra el estricto cumplimiento del mandato superior de sostenibilidad fiscal y la obligación que le impone la misma Ley 4ª de 1992.

En suma, es claro que no es posible otorgarle un alcance superior al Decreto 0382 de 2013 del que fue dispuesto por el Gobierno Nacional, pues ello provocaría que se ordenará la disposición de recursos públicos adicionales para sufragar necesidades no proyectadas con anterioridad, desbordando el



presupuesto destinado para solventar este emolumento adicional, lo que fracturaría el mandato de la sostenibilidad fiscal.

### 3. LEGALIDAD DEL FUNDAMENTO NORMATIVO PARTICULAR

En este punto es válido recordar que de acuerdo con la normativa nacional es el legislador y/o Gobierno Nacional, según sea el caso, quien está facultado para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, siendo así, tanto la creación, como la modificación o eliminación de cualquier emolumento laboral debe estar dispuesto en normas, ya sea denominadas Leyes o Decretos, en las cuales se discrimina de forma particular para cada factor salarial o prestacional: i) el periodo de liquidación, ii) el modo de liquidación, iii) el momento en que debe realizarse su pago, y iv) la base de liquidación de cada rubro.

En la actualidad se observa que dentro de dicha normatividad particular no se evidencia que se incluya la bonificación judicial establecida en el Decreto 0382 de 2013 como base de liquidación de las prestaciones sociales o emolumentos laborales que reciben los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, por lo que de ampliarse el carácter salarial de la bonificación judicial a la liquidación de todas las prestaciones sociales, como lo pretende la parte actora, no solo se estaría afectando directamente el Decreto 0382 de 2013, sino que también se modifica la norma particular que regula cada factor laboral, sin que en su contra se haya dictado norma posterior que la derogue o sentencia que declare su inconstitucionalidad o ilegalidad.

De modo que, en el hipotético caso en el que se ordene la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial haciendo base de liquidación para prestaciones sociales y emolumentos salariales devengados por los funcionarios, no solo reflejaría una intervención directa en la facultad discrecional del legislador y del Gobierno Nacional al inaplicar lo dispuesto en el Decreto 0382 de 2013, sino que además se afectaría las normas particulares que regulan los diferentes factores percibidos por los servidores públicos, que igualmente son constitucional y legalmente válidas.

### 4. CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL

La Fiscalía General de la Nación ha adelantado todas sus actuaciones en cumplimiento de un deber legal, pues como bien lo ha establecido la Constitución Política de Colombia las autoridades administrativas deben cumplir a cabalidad la ley; en el mismo sentido lo ha establecido la Ley 1437 de 2011 – CPACA – en su artículo 10, así:

*“ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. (...)” (Negrilla fuera del texto)*

En complemento, el Consejo de Estado ha determinado que la proposición de “cumplimiento de un deber legal”, comprende:

*“Como se sabe, el estricto cumplimiento de un deber legal es una **permisión con la que se declara ajustada al derecho la realización de ciertas conductas típicas llevadas a cabo por un agente en cumplimiento de lo dispuesto por el mismo ordenamiento jurídico.**” (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Siendo así, es claro que la Entidad debe dar cumplimiento cabal de la ley y las normas que la regulen; para este caso en específico es de anotar que la Fiscalía General de la Nación actuó en cumplimiento de ese deber que se le impone, puesto que la promulgación del Decreto 0382 de 2013 obedece a la



función que prevé la Constitución Política al Congreso de “Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...)e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública”<sup>18</sup>, en virtud de lo cual el Congreso de la República procedió a dictar la Ley 4ª de 1992 en la que se determinan las diferentes normas, principios, criterios y objetivos a los que se debe ceñir el Gobierno Nacional a la hora de regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, en este caso los de la Fiscalía General de la Nación.

Para el particular, luego de una serie de negociaciones entre el Gobierno Nacional y los representantes de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, se llegó al acuerdo final de que el Gobierno Nacional, en virtud de sus facultades y en cumplimiento de los criterios establecidos en la Ley 4ª de 1992, crearía una bonificación judicial con un carácter salarial restringido que solo tendría repercusiones en la liquidación de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Pensiones, situación que se concretó con la promulgación del Decreto 0382 de 2013 que regula la materia, y en lo sucesivo, con las actualizaciones año tras año de los valores por parte del Gobierno Nacional en cumplimiento de la Ley 4ª de 1992.

Por lo tanto, al ser el Decreto 0382 de 2013 una norma claramente constitucional, legal y legítima, no solo en cuanto a la forma en la que se promulgó, pues obedece a las facultades que desde la misma Constitución se le otorgó al Gobierno Nacional, reguladas por los criterios señalados por el Congreso de la República; sino que también al mismo tiempo es producto de la facultad discrecional del legislador, en este caso del Gobierno Nacional, de limitar o restringir el carácter salarial de una retribución reconocida a un servidor.

En conclusión, la Fiscalía General de la Nación, está en la obligación constitucional y legal de dar cumplimiento estricto a las normas que se han promulgado, como las que regulan la bonificación judicial reconocida a los funcionarios de esta Entidad, siendo claro que es una norma que goza de plena validez jurídica y presunción de legalidad, tanto por la forma como por el contenido de la misma, sin que sobre ella pese ninguna decisión de inconstitucionalidad, ilegalidad, o derogación.

Bajo este entendido, es lógico y claro que la Entidad demandada emita actos administrativos en cumplimiento de este deber legal, sin que se le sea dado modificar de alguna forma la norma, la interpretación o la aplicación de la misma, y es por ello que si en efecto la norma principal – Decreto 0382 de 2013 – goza de legalidad, pues los actos administrativos objeto de esta demanda al ceñirse estrictamente a lo contemplado en este decreto, también son plenamente validos sin que se pueda declarar la nulidad sobre ellos.

##### 5. COBRO DE LO NO DEBIDO:

Como ya se indicó, el Decreto No. 0382 de 2013, que contempla que la bonificación judicial, es plenamente legal, por lo tanto dicha circunstancia permite afirmar que a la totalidad de los funcionarios de la Entidad, se les han venido cancelando, conforme a las normas que los regulan, todos sus salarios y prestaciones, que se desprenden de la relación legal y reglamentaria sostenida con la Entidad, por lo que resulta claro que no hay suma adicional alguna a la que tengan derecho y que se les deba cancelar.

Se concluye entonces que la Fiscalía General de la Nación dio aplicación a lo que en materia salarial y prestacional debe seguirse para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con el régimen vigente, y en consecuencia a la Entidad que represento no le es dable entrar a reconocer lo que la ley no le concede.

<sup>18</sup> Constitución Política de Colombia, Art. 150, numeral 19, literales e) y f).



## 6. PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.

Es de analizarse, sin que ello signifique aceptar derecho alguno, que en el caso hipotético en el que el Despacho considere procedente las pretensión de inaplicar el Decreto 0382 de 2013 bajo el entendido que la bonificación judicial constituya base para liquidar todas las prestaciones sociales y salariales, y acceda a la consecuente reliquidación y pago de ciertos derechos laborales, a la par esté debe analizar que a la fecha parte de dichos derechos se encuentran a todas luces prescritos en virtud de lo dispuesto en las siguientes normas:

- Art. 102 del Decreto 1848 de 1969
- Art. 151 del Código Procesal del Trabajo
- Art. 488 del Código Sustantivo del Trabajo

Por lo anterior en el presente caso se aplica la prescripción, al considerarse que el ejercicio de un derecho se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten; en particular para el caso de derechos laborales la norma prevé que el plazo máximo para solicitar el reconocimiento de dichos derechos es de 3 años contados desde su exigibilidad.

Además de lo anterior se observa que la norma permite interrumpir este término de prescripción extintiva con el simple reclamo del trabajador al empleador, sin embargo esta interrupción solo se dará por una sola vez y por un término igual, como lo prevé el Art. 94 del Código General del Proceso.

En virtud de la normativa citada y para el sub lite, se debe tener en cuenta que para cada prestación social o emolumento laboral que solicita el actor sea reliquidado con inclusión de la bonificación judicial se tiene una fecha cierta de exigibilidad, dependiendo el periodo de pago de cada una en particular, siendo así, si la parte demandante solicito mediante **derecho de petición**, las pretensiones que en la presente se incoan, es solo desde mentada fecha que se deberá analizarse la interrupción de la prescripción de los derechos laborales, es decir que solo estarán vigentes a la fecha los derechos laborales que se hayan causado y sean exigibles desde 3 años atrás, puesto que todo lo causado y exigible con anterioridad se encuentra prescrito de pleno derecho en cumplimiento de la normativa laboral y ante la omisión de presentación de reclamación con anterioridad, así:

No.	Demandante	Radicado	Fecha	Fecha contabilización prescripción (3 años)
1	ANA ALICIA GONZALEZ VIZCAINO	CALI-JURID-No. 20170061093362	28 de noviembre de 2017	<b>28 de noviembre de 2014</b>
2	ISRAEL VALENZUELA VARGAS	CALI-JURID-No. 20170061093382	28 de noviembre de 2017	<b>28 de noviembre de 2014</b>
3	BOLIVIA BACCA RENZA	CALI-JURID-No. 20170061154472	15 de diciembre de 2017	<b>15 de diciembre de 2014</b>
4	OLGA LUCIA PIPICANO QUIÑONES	CALI-JURID-No. 20180060050062	19 de enero de 2018	<b>19 de enero de 2015</b>

En consecuencia es procedente que el Señor Juez, en el eventual caso en que considere que es legítima la reclamación de la parte actora, declare prescritos los derechos que se hayan causado y se hayan hecho exigibles con anterioridad a las fechas señaladas en el anterior cuadro identificado con el nombre **Fecha contabilización prescripción (3 años)**, pues la interrupción de la prescripción dada por la presentación de la reclamación administrativa solo operó para mantener vigentes los derechos de la parte demandante desde dicha fecha.



## 7. BUENA FE.

Sin que implique reconocimiento de derecho alguno en favor de la parte demandante, esta excepción se propone en razón a que la Fiscalía General de la Nación ha actuado siempre de buena fe, teniendo en cuenta las normas legales vigentes, los principios aceptados por la Doctrina y la Jurisprudencia, por lo tanto solicito se exonere de cualquier condena.

## 8. LA GENÉRICA

Solicito a su Señoría que, en el evento de encontrarse acreditado cualquier hecho en el proceso que enerve las pretensiones del demandante, sea declarada la excepción correspondiente.

### PRUEBAS

Solicito al Despacho que se tengan en cuenta las pruebas aportadas por la parte demandante, teniendo en cuenta que son los mismos antecedentes administrativos que reposan en la Entidad. Lo anterior, a efectos de que se dé por cumplido lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, y con el objetivo de cumplir con la política de Cero Papel implementada por la Entidad, como un compromiso con el medio ambiente y el desarrollo sostenible del país.

No obstante lo anterior, me permito informar que esta apoderada remitió solicitudes formales de manera interna al Departamento de Personal de la Fiscalía General de la Nación con el propósito de que se aporten las documentales que sean diferentes a las ya allegadas por la parte demandante.

Por otro lado, de manera más respetuosa, le solicito que si considera que se deben aportar los mismos antecedentes administrativos que ya fueran aportados por el demandante u otros documentos diferentes, de forma inmediata esta defensa estará presta a atender su solicitud.

Respetuosamente solicito al Despacho, se ordene oficiar al Departamento de Personal de la Fiscalía General de la Nación, para que certifique la fecha de ingreso, cargo, asignación básica y ubicación actual, valores pagados por todo concepto; así como el régimen salarial que rige al demandante.

### FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA

#### • DE LA APLICACIÓN DEL DECRETO 0382 DE 2013 Y RESPECTO DE LA NIVELACIÓN

Sea lo primero advertir que la aplicación del Decreto 0382 de 2013 tiene como requisitos que: i) el régimen salarial y prestacional de los funcionarios sea el dispuesto en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el Decreto 875 de 2012, es decir que se ciñan por la normatividad dispuesta luego de la expedición de la Constitución de 1991 y la creación de la Fiscalía General de la Nación, siendo claro que no se aplicará la bonificación judicial a quienes aún se encuentran con la escala salarial establecida con anterioridad; y ii) Que el funcionario permanezca en el servicio.

Siendo así, es viable aclarar que si bien la nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no estaba sujeta a ningún referente porcentual para la nivelación y ajuste de las asignaciones salariales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, lo cierto es que el Gobierno Nacional, al dictar en el año 1993 los decretos que desarrollaron dicha disposición, otorgó incrementos que superaron en muchos casos el **100%** del salario que devengaban tales servidores en el año inmediatamente anterior.

De igual manera, debe anotarse que con la expedición de estos regímenes se eliminaron las dispersiones de ingreso salarial mensual preexistentes en estos organismos al amparo del anterior



régimen; con lo que se acató plenamente la disposición contenida en la Ley 4ª de 1992 respecto del estudio de nivelación de las remuneraciones mensuales correspondientes a empleos de igual naturaleza y complejidad funcional.

- **DE LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS Y LOS ACUERDOS QUE GENERARON LA BONIFICACIÓN JUDICIAL**

Es necesario resaltar que el Decreto 382 de 2013, tuvo su origen en un acuerdo de voluntades, fruto de las negociaciones del Gobierno Nacional con las asociaciones sindicales de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, las cuales, fueron integral y ampliamente debatidas por las distintas partes, como lo demuestran las más de 23 actas de las reuniones de negociación celebradas para el efecto, dando lugar finalmente a la expedición del Decreto debatido.

En torno a la viabilidad de la negociación colectiva entre el Estado y las asociaciones sindicales de empleados públicos, resultan reveladores los siguientes apartes de la Sentencia **C-1234 de 2005**, M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra, veamos:

*“De conformidad con lo expuesto, a modo de resumen se tiene: (...) (iv) los empleados públicos si bien no gozan de los plenos derechos de asociación y convención colectiva, como ocurre con los trabajadores oficiales, la Constitución y los Convenios sí les permiten participar en la determinación de sus condiciones de empleo, siempre y cuando se entienda que en última instancia, la decisión final corresponde al Congreso de la República y al Presidente, en el plano nacional, y a las asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes, en el plano territorial; (v) que los objetivos de la negociación colectiva se centran en la concertación voluntaria y libre de las condiciones de trabajo, en la necesidad del diálogo encaminado a afianzar el clima de tranquilidad social, en la participación de todos en las decisiones que los afectan, en la defensa de los intereses comunes, en la garantía de ser oídos y atendidos los representantes de las partes; (vi) que el concepto de empleados públicos excluidos del derecho de sindicalizarse es restringido.” (Negrilla fuera del texto).*

Con lo anterior es preciso concertar dos reflexiones, así: i) La negociación colectiva, ya sea en el plano privado o el público, tiene como objetivo único el de acordar mejoras en las condiciones de empleo de los trabajadores, por lo tanto los únicos límites a dicha negociación resultan ser los mínimos o máximos legales establecidos, como horas máximo de trabajo o el salario mínimo legal mensual vigente, lo que implica que de dicho límite en adelante se podrá pactar por las partes en conflicto lo que consideren prudente y de la forma en que así lo convengan, pues la negociación colectiva tiene como principio fundante la libertad de que cada parte exprese su voluntad y finalmente llegar a un acuerdo que satisfaga las dos partes; y ii) igualmente, en el ámbito exclusivo del sector público, si bien se reconoce el derecho a los empleados públicos de negociar colectivamente, esto no es óbice para que los mismos puedan afectar el funcionamiento de una entidad pública y perturbar el interés general, pues finalmente quien tiene la facultad de adoptar la decisión que se concertó es el legislador o el creador de la norma, atendiendo criterios de sostenibilidad fiscal.

En este sentido, se considera importante acudir a los criterios expuestos por la OIT en el documento **“La negociación colectiva en la administración pública, un camino a seguir”**, Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª, reunión, 2013, en el cual consideró el organismo internacional que:

*“(...) 228. La legitimidad de la negociación colectiva queda reforzada además en la medida en que aquellos que deben soportar las consecuencias negativas de ciertas cláusulas de los acuerdos colectivos las han aceptado (a través de sus representantes) en el marco de un proceso de concesiones recíprocas entre las partes. Al mismo tiempo, los funcionarios públicos ocupan una posición especial y única en la elaboración del presupuesto dado la parte importante de las finanzas*



públicas que se les destina. Además, afrontan desafíos inusuales en la formación de coaliciones políticas debiendo protegerse de las presiones que resultan de imperativos económicos reales o supuestos. Estos factores refuerzan la opinión según la cual los funcionarios públicos deben tener acceso a mecanismos de negociación colectiva en base a su estatuto principal de empleados y a su estatuto de ciudadano o votante.

(...)

- El gasto público — incluidas las remuneraciones de los funcionarios — requiere la aprobación previa de las secciones correspondientes del presupuesto del Estado (y de los Estados federales) por la asamblea legislativa; los presupuestos de los entes territoriales también son aprobados por órganos públicos. Por otra parte, el gasto público es controlado por órganos especiales de supervisión del Estado, que en caso de infracción pueden promover procedimientos sancionatorios. En este sentido, **la negociación colectiva en la administración pública está condicionada por diferentes motivos por los procesos presupuestarios y su lógica.** (...)
- Debido al impacto de las remuneraciones de los empleados públicos en el nivel de la deuda pública (por ejemplo, en 2011, en los países de la Unión Europea, las remuneraciones del sector público equivalían al 22,1 por ciento del gasto público total), **durante el proceso de negociación de las remuneraciones de los funcionarios públicos, las autoridades exponen los lineamientos de la política económica del Gobierno y los retos macroeconómicos, en vista de que los ingresos del Estado no dependen principalmente de los beneficios económicos y de las ganancias — como en el caso de las empresas — sino de los impuestos, y de que las autoridades deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos.** (Negrilla fuera del texto)

Comprendida la naturaleza de la negociación colectiva y sus límites, debe ser claro que en el presente caso la bonificación judicial establecida en el Decreto 382 de 2013, norma que se solicita inaplicar, responde a un proceso de negociación colectiva adelantado entre el Gobierno Nacional, como “empleador” o “regulador del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos”, y los representantes de las agremiaciones sindicales de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial, quienes durante el proceso de negociación colectiva y en el acuerdo final estuvieron plenamente de acuerdo con que la naturaleza de la bonificación judicial como factor salarial únicamente aplicara para la “base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud”, y por lo tanto no es plausible que luego de llegar a la concertación final y del transcurso de algunos años de su aplicación se desconozcan los acuerdos logrados y se pretenda modificar por otras vías administrativas o judiciales un acuerdo que cuenta con plena validez legal.

Es tanto así que la voluntad de los propios funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación designados para participar en la referida negociación, se plasmó en el Acta de Acuerdo del 6 de Noviembre de 2012, continuada mediante el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, determinando que la distribución realizada el Decreto 382 de 2013 garantizó los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de sus respectivos servidores, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos.

Pues se observa que a lo largo de las reuniones de la Mesa Técnica Paritaria instituida para dar cumplimiento al Acuerdo del 6 de noviembre de 2012, se consideraron dos alternativas a efectos de aplicar la nivelación salarial, así:

- “1. Una **primera propuesta** presentada, parte de la estimación los valores de ingreso adicional anual para cada denominación de empleos de Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, de conformidad con los parámetros generales inicialmente previstos y tal valor se asigna así: (...); y ii) **a los empleados de Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación se aplica a la asignación**



**básica.** Esta alternativa plantea la afectación de los recursos globales con el costo derivado de prestaciones y demás gastos asociados a la nómina.

2. Una **segunda propuesta** surge como alternativa a la inicial, en la que se estiman los valores de ingreso adicional anual por empleo y el valor total se agrega a título complemento a todos los servidores de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; esto es, funcionarios y empleados. **Tal beneficio o complemento que aumenta el ingreso total debe ser de pago mensualizado, considerarse como ingreso mensual del servidor para efectos tributarios y tener efecto salarial para la cotización en salud y pensiones, a semejanza del beneficio otorgado a los Magistrados de Tribunal en relación con la bonificación de compensación.**<sup>19</sup> (Negrilla fuera del texto)

Opciones que finalmente luego de la correspondiente concertación de la Mesa Técnica paritaria se estableció en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, lo siguiente:

**“Esta revisión definición de valores de ingresos adicional por año, corresponde a los criterios de equidad, gradualidad, proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores, la jerarquía y complejidad funcional de los empleos.**

**Igualmente, se preserva que el incremento del ingreso anual de los funcionarios y empleados se determinará en un monto de reconocimiento adicionado anualmente progresivo durante seis (6) años, a título de complemento (o denominación que determinen las autoridades competentes) el cual tendrá un reconocimiento de carácter mensual y el cual tendrá carácter salarial sólo para efectos de contribución de pensiones y salud, tal como se viene aplicando a la prima especial de servicios para Magistrados de las Altas Cortes y a la bonificación por compensación para Magistrados de Tribunal.”** (Negrilla fuera del texto).

Entonces, es claro que: i) la bonificación judicial creada mediante el Decreto 0382 de 2013 es producto de un **Acuerdo** logrado mediante negociación colectiva que desarrolla los Convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional que reconoce la posibilidad de que los servidores públicos intervengan en la definición de sus “condiciones de empleo”, sin que se alteren los mínimos legales, pues en este caso lo que ocurrió fue la concesión de una retribución adicional que antes no existía; y ii) que dicha bonificación adicional a su vez se creó sobre la base de unos recursos específicos que destino el Gobierno Nacional para cubrir los efectos de dicha concertación, atendiendo el mandato constitucional de sostenibilidad fiscal.

Por lo que se concluye que en conjunto, las autoridades y los propios representantes sindicales negociaron, concertaron y aprobaron la fórmula salarial finalmente plasmada en el Decreto 382 de 2013, así como el establecimiento de que la bonificación judicial solo constituiría factor salarial para la “base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud”, asegurando con ello la concertación de lo pretendido por ambas partes del conflicto laboral.

Ahora bien, si la parte demandante considera que los negociadores designados por la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación no cumplieron a cabalidad con sus compromisos, no es precisamente la acción de simple nulidad (art. 137 Ley 1437/11) o de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 Ley 1437/11) el escenario propicio o adecuado para descalificarlos, ni tampoco para pretender desconocer los acuerdos finalmente alcanzados, sino por el contrario se debió demandar la legalidad y constitucionalidad del Decreto No. 382 de 2013 mediante una Acción de Inconstitucionalidad.

<sup>19</sup> Mesa Técnica Paritaria para cumplimiento del Acuerdo suscrito el día 6 de noviembre de 2012, Acta No 22 de 2012, 20 de diciembre de 2012.



En este orden, teniendo en cuenta todos los argumentos esbozados en esta contestación, esta Entidad considera que las pretensiones planteadas por la parte demandante están llamadas a fracasar.

**ANEXOS**

Acompaño esta contestación con los documentos que se señalan a continuación:

- 1.- Poder debidamente conferido.
- 2.- Documentos que soportan la representación legal de la Entidad.

**NOTIFICACIONES**

Las recibiré en la Diagonal 22 B No. 52 - 01, Bloque C – Piso 3, Bogotá, Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación o en el siguiente correo electrónico [jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co](mailto:jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co); [nancy.moreno@fiscalia.gov.co](mailto:nancy.moreno@fiscalia.gov.co)

Cordialmente,

**NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**  
C.C. No. 4.075.276.985 de Neiva – Huila  
T.P. No. 264.424 del C. S de la J.



Señora  
**JUEZ TERCERO (3º) ADMINISTRATIVO DE CALI**  
**Doctora Sandra Patricia Pinto Leguizamon**  
**E.S.D.**

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: JUAN CARLOS ROJAS RODRIGUEZ**  
**RADICADO: 2018 - 00179**

**MYRIAM STELLA ORTÍZ QUINTERO**, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No.35.465.712, actuando en calidad de Directora Estratégica II de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, según consta en la Resolución de Nombramiento No. 0-2361 del 29 de junio de 2017 y en el Acta de Posesión N° 000574 de 30 de junio de 2017, debidamente facultada para otorgar poder para actuar en el presente proceso, de conformidad con la delegación efectuada por el Señor **FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN**, mediante Resolución N° 0-0303 del 20 de marzo de 2018, documentos que anexo al presente escrito, atentamente manifiesto que confiero poder especial, amplio y suficiente a la Doctora **NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**, abogada en ejercicio, portadora de la C.C. No. 1.075.276.985 de Neiva, Tarjeta Profesional No. 264.424 del C.S.J., para que represente a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** en el proceso de la referencia.

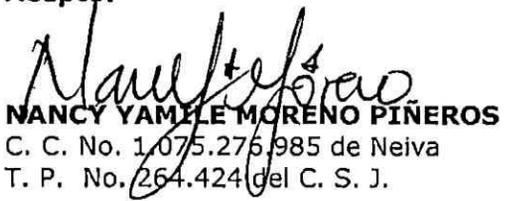
La Doctora **NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**, queda investida de las facultades consagradas en el artículo 77 del Código General del Proceso y en especial para, sustituir, conciliar total o parcialmente, recibir, presentar recursos ordinarios y extraordinarios y en general para adelantar las diligencias tendientes al cabal desarrollo del presente mandato.

Solicito respetuosamente se reconozca personería a la Doctora **NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**, en los términos y para los fines que confiere el presente poder.

De Usted,

  
**MYRIAM STELLA ORTÍZ QUINTERO**  
Directora Asuntos Jurídicos

Acepto:

  
**NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS**  
C. C. No. 1.075.276.985 de Neiva  
T. P. No. 264.424 del C. S. J.

SECRETARIA NACIONAL DE FISCALIA DELEGADA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	SECRETARIA NACIONAL DE FISCALIA DELEGADA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
<b>SECRETARIA ADMINISTRATIVA. Bogotá. D.C.,</b> <b>11 DE MARZO DE 2019</b> En la fecha se deja constancia que el anterior escrito fue presentado personalmente por su signataria Doctora <b>MYRIAM STELLA ORTÍZ QUINTERO</b> , Directora Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, para tal efecto exhibe la C.C. No. 35.465.712. <b>Conste...</b>	<b>SECRETARIA ADMINISTRATIVA. Bogotá. D.C.,</b> <b>11 DE MARZO DE 2019</b> En la fecha se deja constancia que el anterior escrito fue presentado personalmente por su signataria Doctora <b>NANCY YAMILE MORENO PIÑEROS</b> , Abogada de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, para tal efecto exhibe la C.C. No. 1.075.276.985 de Neiva, Tarjeta Profesional No. 264.424 del C.S.J.. <b>Conste.</b>
 <b>SECRETARIO</b>	 <b>SECRETARIO</b>