



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, nueve (09) de octubre de dos mil veinte (2020)

**RADICADO** : 50001 3331 002 2012 00176 00  
**DEMANDANTE** : DEYBI AZUCENA HERRERA AGUDELO  
**DEMANDADO** : NACIÓN – RAMA JUDICIAL  
**ACCIÓN** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

### ANTECEDENTES

Por medio de apoderada, la señora DEYBI AZUCENA HERRERA AGUDELO, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio N° DSV11 3859 del 10 de agosto de 2011, expedido por el director de la Dirección Ejecutiva de Administración judicial - Seccional Villavicencio, por el cual resolvió el derecho de petición incoado por la actora; como también de la Resolución No. 5154 del 16 de septiembre de 2011, por la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la anterior decisión y se confirmó.

#### I. Pretensiones.

A través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., la demandante solicita:

**«PRIMERA:** Que se declare la **NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO REFERENCIA DSV11 - 3859 de 10 DE AGOSTO DE 2.011**, expedido por el Director de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Seccional Villavicencio - Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante el cual resuelve el derecho de petición presentado por mi poderdante.

**SEGUNDA:** Que se declare la **NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN No.5154 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2.011**, expedida por el Director Ejecutivo de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante la cual se resuelve el recurso de apelación presentado por mi mandante y se confirma la decisión expedida por la Dirección Seccional de la Rama Judicial de Villavicencio contenida en el Oficio **Acto Administrativo Referencia DSV11 – 3859 del 10 de agosto de 2.011**.

**TERCERA:** Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que **DEYBI AZUCENA HERRERA AGUDELO**, tiene derecho a que **LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, le reliquide y pague su remuneración y prestaciones sociales, a partir del 1 de enero de 2009, al tenor de lo ordenado en el Decreto 01251 de 2009, incluyendo al establecer lo que por todo concepto percibe anualmente el Magistrado de Altas Cortes, todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente que devenga, que son: asignación básica, gastos de representación, prima de navidad, auxilio de cesantía y la prima especial de servicio, liquidada con base en la totalidad de los ingresos laborales anuales de carácter permanente que devengan los Congresistas, es



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*decir: sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud, prima de servicios, prima de navidad y cesantía, conforme a la normatividad y la jurisprudencia administrativa que así lo ordena.*

**CUARTA:** *Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se condene a **LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** a cancelar a mi mandante las diferencias adeudadas por concepto de su remuneración y sus prestaciones sociales a partir del 1 de enero de 2009, al tenor de lo ordenado en el Decreto 01251 de 2009, estableciendo lo que por todo concepto percibe anualmente el Magistrado de las Altas Cortes, incluyendo todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente que devenga, que son: asignación básica, gastos de representación, prima de navidad, auxilio de cesantía y la prima especial de servicio, liquidada con base en la totalidad de los ingresos laborales anuales de carácter permanente que devengan los Congresistas es decir: sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud, prima de servicios, prima de navidad y cesantía, conforme a la normatividad y la jurisprudencia administrativa que así lo ordena.*

**QUINTA:** *Que igualmente se condene a **LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** a que la remuneración de mi poderdante y sus prestaciones sociales en adelante y con carácter permanente se cancele en la forma indicada en las pretensiones anteriores.*

**SEXTA:** *Que se ordene a **LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a que el pago de la diferencia salarial y las prestaciones sociales adeudadas a mi representado desde el 1 de enero de 2009, se imputen con cargo al ordinal Otros – Otros conceptos de servicios personales autorizados por la Ley, como lo ordena el Decreto 01251 de 2009.*

**SÉPTIMA:** *Ordenar el reconocimiento y pago del ajuste del valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo del salario y demás emolumentos según lo dispuesto en el Artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor (IPC.) certificado por el DANE mes a mes.*

**OCTAVA:** *Que igualmente se condene a **LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, a que si no da cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el Artículo 176 del C.C.A., reconozca y pague en favor de mi mandante los intereses de acuerdo con al Artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.*

**NOVENA:** *Que **LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, deberá cumplir el fallo dentro del término establecido en el Artículo 176 y 177 del Decreto – Ley 01 de 1984.*

**DÉCIMA:** *Que se condene a **LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** a pagar las costas del proceso de conformidad con el Artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.»*



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

---

### **II. Hechos.**

En síntesis, en la demanda se narran los siguientes hechos, actos y acciones que motivan la acción:

2.1. Indicó la demandante que había prestado sus servicios como Jueza Primera del Circuito de Menores de Villavicencio.

2.2. Sostuvo que en virtud del cargo que ostentó, tenía derecho a que se le cancelara el 70% de lo que por todo concepto percibiera anualmente un Magistrado de Alta Corte, en el porcentaje señalado en el Decreto 1251 de 2009.

2.3. Afirmó que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, los Magistrados de Altas Cortes tienen derecho a que la prima especial de servicios sea sumada a los demás ingresos laborales, igualando los percibidos en su totalidad por los miembros del Congreso.

2.4. Expresó en este sentido, que no se incluyó el valor correspondiente a cesantías al determinar el monto de la prima especial de servicios percibida por los Magistrados de Altas Cortes, siendo necesario el computo de dicho valor para determinar correctamente el pago que corresponde por la misma.

2.5. Consideró que el no pago a los Magistrados de Altas Cortes de la prima especial de servicios en la forma ordenada por la ley, afecta su remuneración, en razón a que, desde el 1 de enero de 2009, ésta se liquida sobre el 70% de lo que por todo concepto perciba anualmente un Magistrado de Alta Corte.

2.6. Manifestó que, mediante petición presentada ante la accionada, solicitó el reconocimiento y pago de la diferencia adeudada en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1251 de 2009, al no tener en cuenta el valor de las cesantías devengadas por los Congresistas al liquidar la prima especial de servicios que percibían los Magistrados de Altas Cortes; solicitud que aduce le fue negada mediante el acto administrativo acusado.

2.7. Enunció que, de conformidad con la certificación aportada con la demanda, la diferencia entre los ingresos laborales totales anuales de los Congresistas y los Magistrados de Altas Cortes, incluyendo la cesantía devengada por ambos funcionarios, fue para el año 2009 de \$14.509.560.75 y para el año 2010, de \$14.799.756.38.

### **III. Normas violadas y concepto de violación.**

La demandante considera que con los actos administrativos acusados, se violaron las siguientes disposiciones: artículos 2º, 4º, 6º, 13, 25, 53, 58 y 230 de la Constitución Política; el artículo 2º literal a) y el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, el Decreto 10 de 1993; el artículo 27 del Código Civil; el Decreto 1251 de 2009, el



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

---

artículo 5 de la Ley 153 de 1887, el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010 y el artículo 4 de la Ley 169 de 1896. Violación que genera el cargo de infracción en las normas en que debía fundarse, el que explicó así:

Manifiesta la demandante que una de las finalidades del Estado es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, entre los cuales está la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, teniendo las autoridades la obligación de impedir la violación a los derechos adquiridos por los trabajadores, vulneración dada con los actos demandados, el cual en su sentir desconoce la normatividad vigente y la jurisprudencia administrativa que ordena liquidar la prima especial de servicios devengada por los Magistrados de Altas Cortes, con inclusión de todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente percibidos por los Congresistas, lo que afecta su remuneración.

Consideró que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 10 de 1993, los Magistrados de Altas Cortes deben recibir una prima especial de servicios, que logre equiparar sus ingresos laborales totales anuales con lo devengado por los congresistas, finalidad que indicó no se ha logrado en cuanto la demandada desconoció que el auxilio de cesantía devengado por los Congresistas hace parte de los ingresos laborales totales anuales y por tanto debió ser tenido en cuenta en la liquidación de la prima especial de servicios de los Magistrados de Altas Cortes, omisión que incide en la remuneración de la accionante.

Finalmente, concluyó que los actos acusados, quebrantan lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución Política, en el artículo 10 de la Ley 153 de 1887, en el artículo 4 de la Ley 169 de 1896 y en el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010, puesto que existiendo normatividad y jurisprudencia reiterada sobre la forma correcta de liquidar la prima especial de servicios devengadas por los Magistrados de Altas Cortes, la misma no fue aplicada pese a que se trata de un derecho cierto e indiscutible de rango constitucional.

### **IV. Trámite procesal.**

La demanda fue presentada en la Oficina Judicial de Villavicencio, el día 27 de marzo de 2012, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio (fl. 35). Al incurrir en la causal interés directo en las resultas del proceso, los jueces administrativos de este distrito se declararon impedidos para conocer del asunto, trámite que se surtió desde el 07 de mayo de 2012 hasta el 18 de junio de 2013, fecha en la que se remitió el proceso al Tribunal Administrativo del Meta, para la designación de juez ad-hoc; Corporación que en acta del 12 de agosto de ese mismo año, designó para tal efecto al abogado Miguel Piñeros Rey (fl. 6 C. Tribunal), quien en auto de fecha 23 de enero de 2015, avocó conocimiento (fl. 73).



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

Posteriormente, en proveído del 17 de septiembre de 2015, admitió la demanda (fl. 74 envés), siendo notificado personalmente al Ministerio Público el día 06 de octubre de esa anualidad (adverso fl. 74). A la postre, en auto del 01 de julio de 2016, el juez ad-hoc se declara impedido para conocer del asunto (fls. 81-83); por lo que fue enviado nuevamente al Tribunal Administrativo del Meta, donde designaron como Jueza ad-hoc a la abogada Constanza Acosta Casallas (fl. 9 C. Tribunal), quien asumió conocimiento del proceso en auto del 21 de marzo de 2018 (fl. 95).

Seguidamente, se notificó por aviso a la entidad demandada el día 05 de abril de 2018 (fl. 96). Luego, se fijó en lista el proceso por el término de diez (10) días para contestar la demanda (fl. 97), siendo contestada en término por la entidad demandada (fls. 98-104).

A la postre, en auto de fecha 06 de junio de 2018, se abrió el proceso a pruebas (fl. 109). Luego, encontrándose vencida la etapa probatoria, en proveído del 20 de febrero de 2020, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 164), ingresando el proceso para fallo el 06 de mayo de 2020 (fl. 171).

### **V. Contestación de la demanda.**

La Nación – Rama Judicial contestó la demanda, oponiéndose a sus pretensiones, por considerar que carecían de sustento fáctico y jurídico. En relación con los hechos, consideró que los descritos en los numéricos 1º, 15, 16, 17, 18 y 19, son ciertos; que el ítem 2º, debe ser objeto de prueba; y los expuestos del 3º al 14, corresponden a supuestos jurídicos y por ello deben ser objeto de debate.

En relación con las consideraciones jurídicas, sostiene que ni la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, ni las Direcciones Seccionales, como autoridades administrativas de la Rama Judicial, pueden efectuar equivalencias entre el valor que se liquida por concepto de cesantías a los Congresistas y el valor que se reconoce por el mismo concepto a los Magistrados de Alta Corte, reajustando la prima especial de servicios de los magistrados, para así ajustar la remuneración de los jueces de Circuito como pretende la parte actora, teniendo en cuenta que el artículo 16 de la Ley 4 del 18 de mayo de 1992, determina de manera tácita que las prestaciones sociales de los Magistrados son diferentes a las de los Congresistas.

Afirma, que dentro del marco legal que regula la materia objeto de debate, existe una prohibición tácita, en el sentido de que no se puede incluir dentro del cálculo de la prima especial de servicios cualquier otra prestación social, pues si bien el Gobierno Nacional al expedir el Decreto 10 de enero 7 de 1993, incluyó expresamente la prima de navidad como parte de dicho cálculo, a pesar de ser una prestación social, este no contempló dentro de dicho Decreto, otra prestación social para los Magistrados de Alta Corte, como las Cesantías.

Manifiesta, que de manera perspicua el legislador quiso ordenar de forma expresa dentro del cálculo de la prima especial de servicios, se incluyera adicionalmente a los ingresos permanentes, la prima de navidad, situación que no ocurrió con el



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

auxilio de cesantías y otras prestaciones sociales, pues ellas, hubieran seguido igual suerte que el otro concepto que sí se mencionó, en el sentido que también hubieran sido señalado expresamente en la norma.

Expresa, que si la administración accediera a las pretensiones de la demandante, en el sentido de incluir las cesantías dentro de los ingresos laborales de los Magistrados de las Altas Cortes, se conduciría a reliquidar la prima especial y con ella estaría aplicando de manera equívoca la prohibición del artículo 15 de la Ley 4ª del 18 de mayo de 1992, que establece que la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, queriendo decir, que no es factor para la liquidación de las cesantías, so pretexto de tomar las cesantías para el cálculo de la prima especial, es decir, que dicha figura disfrazaría de alguna manera la prohibición antes referida.

Por otra parte, alude que no puede soslayarse la previsión legal señalada en el Decreto 1045 de 1978, bajo el entendido que, cuando habla de percibir, se refiere a lo que se recibe por la labor desarrollada, que genéricamente corresponde a lo que se denomina salario, cuyos elementos para los servidores de la Rama Judicial, por analogía son los mismos que tienen los Empleados Públicos, descritos en el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978. Que de acuerdo con el artículo 42 del Decreto 1045 de 1978, señaló los factores de salario para empleados públicos, pero no incluyó las cesantías; además, que el artículo 5º del mencionado decreto, al enunciar las prestaciones sociales en el sector público, señala las cesantías como una prestación social típica, luego mal podría hacer parte del ingreso laboral del trabajador.

Mencionó que, los ingresos mensuales y anuales que actualmente perciben los Jueces de la República se encuentra regulada por el Decreto 1251 del 14 de abril del 2009, que en lo pertinente para la vigencia 2009, reclamada por la demandante como Juez con categoría de circuito, señaló, que tendrían derecho a tener una remuneración igual al 43% del valor correspondiente al 70% de lo que por todo concepto perciba anualmente el Magistrado de las Altas Cortes.

Señala que, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los citados Decretos, se debe tener en cuenta lo prescrito por la Ley 4ª de 1992, en cuanto al tratamiento a aplicar para determinar la remuneración de los Magistrados de Alta Corte, pues a éstos funcionarios se les debe conocer la remuneración anual de los miembros del Congreso de la República, ello en cumplimiento a que el artículo 1º del Decreto 10 de enero 7 de 1993, estableció que la Prima Especial de Servicios de que trata el artículo 15 de la Ley 4ª de mayo 18 de 1992, sería igual a la diferencia entre los ingresos laborales totales anuales recibidos por los miembros del Congreso y los que devenguen los Magistrados de Altas Cortes.

Dice que, para realizar el cálculo de los ingresos que perciben mensual y anualmente los Jueces de la República, se deben tomar todos los ingresos laborales percibidos en el cargo durante el año, tanto del Magistrado de Alta Corte como del Juez de la República, toda vez que el Decreto 1251 del 14 de abril del 2009, no



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

---

habló de remuneración mensual, sino que se refirió a la remuneración que por todo concepto perciban anualmente los aludidos funcionarios.

Asegura, que para determinar la diferencia de los ingresos anuales existente entre el porcentaje 43.7% (para Jueces de Circuito Especializado), 43% (para Jueces de Circuito) y 34.7% (para Jueces Municipales) según el caso, del 70% de lo que por todo concepto perciben anualmente los Magistrados de las Altas Cortes, se tomó la remuneración mensual (Asignación Básica y Prima Especial) establecida en el Decreto 723 del 6 de marzo de 2009 para los Jueces de la República según su jurisdicción (Circuito Especializado, Circuito y Municipal) y se multiplica por los doce meses del año, adicionalmente, se liquidan las primas y prestaciones Sociales a que tienen derecho, de conformidad con la normatividad que regula cada una de ellas. De la misma forma se liquidan los ingresos anuales que perciban los Magistrados de Altas Cortes y a la sumatoria total se le calcula el valor del 70%:

Asegura, luego de calcular los ingresos anuales del cargo de Magistrado de Alta Corte y de Juez del Circuito para los años 2009-2010, que el Decreto 1251 de 2009, para el año 2010, el total de ingresos anuales que percibían los Jueces del Circuito debe corresponder al 43.2% del 70% de los ingresos que por todo concepto perciban los Magistrados de Alta Corte, porcentaje que le fue cancelado a la doctora María Consuelo Canchón Avellaneda.

Igualmente, luego de citar los artículos 15 y 16 de la Ley 4ª de 1992, aduce que para determinar el valor de la prima especial de servicios, que deben percibir los magistrados de altas cortes, se debe tener en cuenta los ingresos permanentes certificados por el pagador del Senado, incluyendo la prima de navidad, por expresa disposición contenida en el artículo 2º del Decreto 10 de 1983, que sólo incluye como prestación social a tomar en cuenta para ese efecto la prima de navidad, y no las cesantías.

Finalmente, expresó que no se debe desconocer lo señalado en el Decreto 1045 de 1978, que regula el salario, que genéricamente corresponde a lo que se recibe de la labor desarrollada, cuyos elementos para los servidores de la Rama Judicial, por analogía son los mismos que tienen los empleados públicos descritos en el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978.

Propuso como excepciones: i) ausencia de causa petendi; ii) inexistencia del derecho reclamado; y iii) Cobro de lo no debido, considerando que no existe ningún sustento normativo que consagre que el 30% de la suma percibida mensualmente, sea con carácter salarial.

### **VI. Alegatos.**

6.1. La parte demandante, guardó silencio.

6.2. La entidad demandada replicó lo expuesto en la contestación de la demanda; agregando además, que en caso de accederse al reconocimiento del derecho que



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

se reclama, se debe tenerse en cuenta que el Decreto 1251, sólo rigió para el año 2009, no siendo procedente el reconocimiento de la diferencia salarial a la parte demandante para los años 2010 en adelante, según los lineamientos establecidos en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, SU-016-CE-S2-2019 del 02 de septiembre de 2019 (fls. 165-170).

6.3. El Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto.

### **CONSIDERACIONES**

Siendo competente este Despacho para conocer en virtud de lo normado en el numeral 1º del artículo 134B del C.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998 y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, procede a fallar el asunto objeto de controversia.

#### **1. De la fijación del litigio y de los problemas jurídicos:**

1.1. Se pretende por la parte actora, se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el oficio No. DSV11 3859 del 10 de agosto de 2011 y de la Resolución No. 5154 del 16 de septiembre de 2011, mediante las cuales se le negó a la actora el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales adeudadas desde el 01 de enero de 2009, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1251 de 2009, teniendo en cuenta para ello, lo que por todo concepto percibe anualmente un Magistrado de Altas Cortes; a título de restablecimiento del derecho solicita, se reliquide y pague su remuneración y prestaciones sociales, a partir del 01 de enero de 2009, al tenor de lo dispuesto en el Decreto en comento, sobre los ingresos laborales totales que percibe un Magistrado de Alta Corte, liquidado con base en la totalidad de los ingresos laborales anuales de carácter permanente que devengan los congresistas; igualmente pidió se le cancelen las diferencias adeudadas resultantes de la reliquidación de sus prestaciones en la forma indicada, solicitando que dicho pago realice con cargo al ordinal otros conceptos de servicios personales autorizados por el Decreto 1251 de 2009. Finalmente, requirió se ordene el reconocimiento y pago del ajuste del valor a que haya lugar por la disminución del poder adquisitivo del salario y demás emolumentos, el cumplimiento del fallo y el pago de condena en costas.

Además, estima la demandante que los actos acusados adolecen del vicio de infracción de la Constitución y la ley, en cuanto con su expedición se desconoció la normatividad vigente y la jurisprudencia administrativa que ordenó liquidar la prima especial de servicios devengada por los Magistrados de Altas Cortes con inclusión de todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente percibidos por los congresistas, igualdad que debe lograrse por medio de la prima especial de servicios, en cuya liquidación debe incluirse el auxilio de cesantía devengado por los congresistas, en tanto, es un ingreso anual laboral permanente, pues de no ser así, se violan los artículos 2 y 15 de la Ley 4ª de 1992, el Decreto 10 de 1993, el Decreto 1251 de 2009 y los artículos 2, 4, 6, 13, 25 y 53 constitucionales.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

---

1.2. Por su parte, la entidad accionada solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda, al considerar que los pagos realizados a la actora atendieron a lo dispuesto en el Decreto 1251 de 2009, pues se liquidaron sobre el 70% de lo percibido anualmente por un Magistrado de Alta Corte. Agregó que la prima especial percibida por los Magistrados de Altas Cortes, se liquida conforme a lo dispuesto en el Decreto 1024 de 2013.

1.3. En ese orden, el presente caso nos plantea los siguientes problemas jurídicos:

1.3.1. ¿Son nulos los actos administrativos demandados, contenidos en el oficio N° DSV11 3859 del 10 de agosto de 2011 y en la Resolución No 5154 del 16 de septiembre de 2011, por haberse vulnerado las normas Constitucionales y legales señaladas en la demanda, al no incluir en la liquidación de la prima especial de los Magistrados de Altas Cortes el auxilio de cesantía devengado por los Congresistas?

1.3.2. En caso positivo, ¿tiene derecho la señora Deybi Azucena Herrera Agudelo a la reliquidación y reconocimiento de conformidad con lo dispuesto en la interpretación vigente del Consejo de Estado, respecto a los decretos regulatorios del artículo 14 de la ley 4ª de 1992?

De ser resuelto de manera positiva el problema jurídico anteriormente planteado, se procederá a analizar si:

1.3.3. ¿Se encuentra afectado por el fenómeno de la prescripción el derecho reclamado por la accionante?

### **2. Hechos probados. -**

2.1. El día 01 de agosto de 2011, la doctora DEYBI AZUCENA HERRERA AGUDELO, a través de apoderada, solicitó ante el Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Seccional Villavicencio, el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales causadas desde el 01 de enero de 2009, con base en lo que por todo concepto percibe anualmente un Magistrado de Alta Corte, para lo cual solicitó, se tuviera en cuenta lo siguiente: *i)* liquidar la prima especial de servicios con base en la totalidad de ingresos laborales anuales de carácter permanente que devengan los congresistas, entre estos, sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud, prima de servicios, prima de navidad y auxilio de cesantía, conforme a los fallos proferidos por la Jurisdicción Administrativa; *ii)* establecer el valor de lo que por todo concepto recibe anualmente el Magistrado de Altas Cortes, incluyendo todos los ingresos Laborales totales de carácter permanente, entre los cuales enunció la prima especial de servicio; y, *iii)* que una vez liquidado el valor anterior, se aplique el porcentaje establecido en el Decreto 1251 de 2009 para el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales que le eran adeudadas a la actora (fls. 17-18).



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

2.2. Que mediante oficio No. DSV11-3859 del 10 de agosto de 2011, el Director Seccional de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Seccional Villavicencio, dio respuesta a la petición de la actora, negando lo solicitado, bajo el argumento de que dicho órgano no era competente para establecer o modificar el régimen salarial o prestacional de los servidores judiciales, ni para interpretar las decisiones judiciales, las cuales tenían efectos interpartes (fls. 14-16 envés).

2.3. Que, contra la mencionada decisión, la demandante el día 17 de agosto de ese mismo año, formuló recurso de apelación (fls. 19-20), que fue desatado mediante Resolución No. 5154 del 16 de septiembre de 2011, confirmando el oficio objeto de impugnación, al considerar que el porcentaje señalado en el Decreto No. 1251 de 2009, fue el efectivamente reconocido y pagado a la actora por la Seccional de Villavicencio, como también porque a la Dirección Ejecutiva no le era dable efectuar equivalencias entre el valor que se liquida por concepto de cesantías a los Congresistas y aquel que se reconoce por el mismo ítem los Magistrados de Altas Cortes, reajustando la prima especial de servicios de los magistrados para así ajustar la remuneración de los jueces de Circuito (fls. 21-27 envés).

2.4. Que entre el 27 de abril y el 18 de diciembre de 2009; 20 de enero al 10 de febrero de 2010; del 14 al 23 de julio de 2010, la doctora DEYBI AZUCENA HERRERA AGUDELO laboró como Juez Municipal. Igualmente, que del 23 de febrero hasta el 19 de marzo de 2010, 17 de agosto al 10 de septiembre de 2010 y del 16 al 31 de diciembre de 2010, como Juez Circuito tal como consta en la certificación DESAJVICER20-78 del 03 de febrero de 2020, visible a folio 155 del expediente..

2.5. Para el año 2009 la remuneración anual de un Congresista sin inclusión de cesantías e intereses de cesantías era de \$284.116.113, y con su inclusión era de \$310.633.617 y la de un Magistrado de Alta Corte era de \$294.382.909 (fls. 144-146 envés).

2.6. Para el año 2010 la remuneración anual de un Congresista sin inclusión de cesantías e intereses de cesantías era de \$289.798.439, y con su inclusión era de \$316.846.293 y la de un Magistrado de Alta Corte era de \$300.270.566 (fls. 144-146 envés).

### **3. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos. -**

Según la doctrina y la jurisprudencia, el acto administrativo se ha definido como la manifestación de voluntad de la administración que permite la aplicación concreta de la ley, el ejercicio de la función administrativa, o la declaración concreta de la voluntad de un órgano de la administración pública, o de un órgano estatal, o de un particular en ejercicio de la función administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

Los actos administrativos, por mandato del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, están protegidos por la presunción de legalidad, en consecuencia, son obligatorios hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dice así la referida norma:

*«...los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo...».*

Como se desprende de la norma transcrita, los actos administrativos se presumen legales y sólo pueden ser inaplicados cuando esta jurisdicción los anule o suspenda; en este orden, cuando se demanda un acto administrativo le compete a la parte demandante probar los supuestos de nulidad alegados, con excepción de aquellos eventos en los cuales el Juez de conocimiento observe que deviene la nulidad de estos como consecuencia de la violación de derechos fundamentales. En consecuencia, para despojar de la presunción de legalidad a los actos administrativos, se requiere de una expresa petición de nulidad, sustentada en las causales establecidas para ello y apoyada en reales fundamentos fácticos y jurídicos que la demuestren.

Precisado lo anterior, se procede a resolver los problemas jurídicos planteados, en el orden que fueron propuestos.

### **4. De los fundamentos legales y jurisprudenciales. -**

Señala la demandante que los actos acusados desconocieron la normatividad vigente y la jurisprudencia administrativa existente, según la cual, en la liquidación de la prima especial de servicios devengada por los Magistrados de Altas Cortes, deben incluirse todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente percibidos por los Congresistas, dentro de los cuales se encuentra el auxilio de cesantías, omisión que señala la demandante afecta su remuneración.

Para resolver el asunto, es necesario tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política atribuye al Congreso de la República la función, entre otras, de expedir leyes y, mediante ellas, establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Que, en atención a lo anterior, el Congreso expidió la Ley 4º de 1992, en la que dispuso en su artículo 14, que:

*«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.*



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*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.»*

La anterior norma previó que dicha prima, no constituiría factor salarial, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-279 de 1996, en la que determinó que: «*el Legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen o no salario; así como definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución. El considerar que los pagos por primas técnicas y especial no constituyen 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 ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido con la comunidad internacional.»*

Por otro lado, en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, estableció que los Magistrados de las Altas Cortes, entre otros, gozan de una prima especial de servicios, que, sumada a los demás ingresos laborales, igualan los ingresos percibidos en su totalidad por los miembros del congreso, sin que en ningún evento los superen.

Posteriormente, para establecer el valor de dicha prima, el artículo 2º del Decreto No. 10 de 1993, dispuso que debían observarse los ingresos laborales totales anuales percibidos por los miembros del Congreso.

A la postre, el Decreto 57 de 1993, en su artículo 7º determinó que el treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual de los servidores públicos<sup>1</sup> se considera como prima especial, sin carácter salarial.

A su turno, el artículo 3º del Decreto 1251 de 2009, establece que para el año 2009, la remuneración que por todo concepto debe percibir, entre otros, un Juez Municipal y del Circuito, corresponden al 34.7% y 43%, respectivamente, del valor correspondiente al 70% de lo que por todo concepto devenga anualmente un Magistrado de Alta Corte, porcentajes que a partir del año 2010 y con carácter permanente, serían de 34.9% y 43.2%.

Por otra parte, la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de abril de 2014, declaró la nulidad parcial de los decretos dictados por el Gobierno Nacional entre los años 1993 a 2007, mediante los cuales se había fijado en el 30 % la prima especial creada en el artículo 14 de la Ley 4ª de

<sup>1</sup> 1. Del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado: Secretario General, Magistrado Auxiliar, Jefe de Control Interno, Director Administrativo, Director de Planeación, Director de Registro Nacional de Abogados, Director de Unidad Secretario de Sala o Sección y Relator; 2. De la Dirección Nacional de Administración Judicial: Director Nacional, Director Administrativo, Director Seccional; y 3. De los Tribunales Judiciales: Abogado Asesor.



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

1992, por haberla incluido dentro del salario básico de los servidores beneficiarios de la misma, en lugar de incrementarlo en ese porcentaje, así:

*«La decisión de nulidad de los decretos reglamentarios de la Ley 4a de 1992, tuvo como consecuencia jurídica la pérdida de validez y de vigencia de la disposición excluida, así como de su fuerza ejecutoria "no puede el intérprete de ninguna manera suponer que al desaparecer la prima especial sin carácter salarial equivalente al 30% de la remuneración mensual de tales empleados, su asignación para la época en que tuvo vigencia el Decreto, sea del 70% de la escala remuneratoria allí prevista, se trata sencillamente de descargar el castigo de dicho 30%, que conforme a los términos de la norma invalidada, restringía en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de tales servidores»*

Ulteriormente, el Consejo de Estado en sentencia de unificación SUJ-016-CE-S2-2019 del 29 de septiembre de 2019, dentro del proceso radicado N° 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18), respecto de la prima especial de servicios, estableció las siguientes subreglas en relación con el tema:

*«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 beneficiarios 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.*

*4. Los demás beneficiarios de la prima especial de servicios que no estén sometidos a límite del 80%, en ningún caso su remuneración podrá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional.*

*5. Para la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, nunca más atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969.*

*6. La bonificación por compensación para magistrados y cargos equivalentes no podrá superar en ningún caso el 80% de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de Alta Corte, que es igual a lo que por todo concepto reciben los congresistas, incluido el auxilio de cesantías. Este 80% es un piso y un techo.»*

### 5. Caso concreto.



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

En lo relacionado, se observa que la doctora DEIBY AZUCENA HERRERA AGUDELO se vinculó a la Rama Judicial desde el día 27 de abril de 2009 en el cargo de Juez Municipal de Villavicencio y en el año 2010 en el mismo cargo, y posteriormente, como Juez de Circuito.

Lo anterior, evidencia que dentro del lapso objeto de pretensión la vinculación fue efectuada con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 57 de 1993, esto es, que el régimen salarial y prestacional aplicable al caso es el del personal que se ha denominado acogido, regulado por el decreto 57 de 1993 y subsecuentes normas subrogatorias.

Igualmente se observa que para los años 2009 y 2010, los Congresistas y los Magistrados de Altas Cortes devengaron anualmente los siguientes valores:

AÑO	CONGRESISTAS	MAGISTRADOS DE ALTAS CORTES
2009	\$310.633.617	\$294.382.909
2010	\$316.846.293	\$300.270.566

Así las cosas, para el Despacho es claro, en primer lugar, que la remuneración de un Juez Municipal y Circuito, cargos que ocupaba la actora entre el 2009 y 2010, dependían directamente de lo percibido por un Magistrado de Alta Corte, y; en segundo lugar, que lo recibido por un Magistrado de Alta Corte para el periodo en mención, no atendió a lo dispuesto en la normativa en precedencia, pues no se incluyó en la liquidación de la prima especial de servicio de estos altos funcionarios el auxilio de cesantías que permitiera que sus ingresos fueran iguales a los recibidos por los Congresistas.

Aunado a lo anterior, del contenido del acto administrativo complejo acusado en este proceso, se desprende que el pago de los salarios y prestaciones sociales a la señora DEYBI AZUCENA HERRERA AGUDELO, si bien se efectuó respetando el porcentaje establecido en el Decreto 1251 de 2009, no se realizó incluyendo en la prima especial de servicios de lo percibido por los Magistrados de Altas Cortes, el auxilio de cesantía, como expresamente lo indicó la entidad accionada en los actos enunciados.

Así las cosas, es claro que la actora percibió menos de lo que le correspondía, de lo que se desprende que el acto administrativo complejo demandado, quebranta lo dispuesto en los artículos 2, 4 y 53 de la Constitución Política, los artículos 15 y 2º literal a) de la Ley 4ª de 1992, el Decreto 10 de 1993 y el artículo 3º del Decreto 1251 de 2009, en cuanto no se aviene a lo allí establecido.

Teniendo en cuenta lo anterior, la respuesta al primer y segundo problema jurídico es afirmativa, por lo cual deviene la nulidad de los actos administrativos demandados y a restablecer los derechos de la accionante; por lo que, se procede al estudio del tercer problema jurídico formulado, el cual está encaminado a determinar si los derechos reclamados por la señora Herrera Agudelo, se encuentran afectados por el fenómeno de la prescripción.



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

### 6. Prescripción.

En relación con el tema, se tiene que la reclamación en sede administrativa se formuló el día 01 de agosto de 2011, según se observa a folios 17 y 18 del expediente, es decir, menos de tres años después de haberse configurado el derecho por el que aquí se reclama, y la demanda fue presentada el día 27 de marzo de 2012, no siendo aplicable el fenómeno prescriptivo consagrado en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, siendo negativa la respuesta al tercer problema jurídico planteado.

En consecuencia, se ordenará a la entidad demandada pagar a la actora la diferencia entre lo pagado y lo que ésta debió percibir en los términos indicados anteriormente, sumas que deben ser actualizadas desde el momento en que debieron cancelarse, teniendo en cuenta los índices de precios al consumidor certificados por el DANE y que se hallan publicados en los distintos medios de divulgación oficial, teniendo en cuenta para el efecto la siguiente fórmula:

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

En donde la renta presente (R) se determina multiplicando la renta histórica (RH) que es la cantidad a pagar, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mensualidad, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos, incluyendo los reajustes reconocidos periódicamente, para deducir la indexación que afecta las sumas causadas.

La entidad hará los descuentos correspondientes a los aportes no efectuados, debidamente indexados al valor, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto para la condena que se impone en esta sentencia.

### 7. Costas.

En cuanto a la condena en costas, toda vez, que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, el Despacho se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

Por lo expuesto el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

### RESUELVE

**PRIMERO. Declarar** la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. DSV11 3859 del 10 de agosto de 2011, expedido por el Director Seccional de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Villavicencio, como también de la Resolución No. 5154 del 16 de septiembre de 2011 proferida por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. Condenar** a la Nación – Rama Judicial, a pagar a la doctora DEYBI AZUCENA HERRERA AGUDELO, el valor correspondiente a la diferencia salarial de la remuneración que por todo concepto percibió a partir del año 2009 en adelante como Juez Municipal, Circuito y Especializado, comparado con el 34,7% - 34,9%; 43% - 43,2%; y 47,7% - 47,9%, respectivamente, sobre el 70% de lo que por todo concepto perciba anualmente un Magistrado de Altas Cortes, conforme lo señalado en el artículo 3º del Decreto 1251 de 2009, para tal efecto deberá tenerse en cuenta todo lo devengado por los Magistrados de Altas Cortes, incluido el pago de la prima especial de servicios, ésta última, liquidada con inclusión del auxilio de cesantías pagado a los Congresistas. Dichas sumas se indexarán de acuerdo con la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia.

La entidad condenada hará los descuentos correspondientes a los aportes no efectuados, debidamente indexados al valor, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto para la condena que se impone en esta sentencia.

**TERCERO.** Las anteriores declaraciones y condenas serán cumplidas en los términos señalados por los artículos 176 y 177 del C.C.A., y los valores que resulten deberán actualizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 178 *Ibidem*.

**CUARTO. Negar** las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

**QUINTO.** No condenar en costas. Por Secretaría, liquidense los gastos del proceso, en caso existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, le serán reembolsados a la parte demandante.

**SEXTO.** Ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias, previa la expedición al interesado copia auténtica del presente fallo con su respectiva constancia de ejecutoria, según los términos del numeral 2 del artículo 114 del C.G.P y cúmplase con las comunicaciones del caso (artículos 173 y 177 del C.C.A.).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CONSTANZA ACOSTA CASALLAS

Juez Ad-hoc



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO



### JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO

En Villavicencio, a los \_\_\_\_\_ se **NOTIFICA PERSONALMENTE** la providencia de fecha: **9 de octubre de 2020** a la Dra. **ADRIANA DEL PILAR GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ**, quien actúa como Procuradora 94 Delegada Judicial Administrativa.

Quien se notifica \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Secretaria