



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, 13 de Julio de dos mil veinte (2020)

**RADICADO** : 50001 3331 703 2012 00017 00  
**DEMANDANTE** : DIANA YANETH LUQUE LEIVA  
**DEMANDADO** : NACIÓN – RAMA JUDICIAL  
**ACCIÓN** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

### ANTECEDENTES

Por intermedio de apoderada, la señora Diana Yaneth Luque Leiva, 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 4328 del 31 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. 0161 del 27 de enero de 2012, 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 DSV11 4328 de 31 de Agosto de 2011**, expedida (sic) por el Director Seccional - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional de Villavicencio, Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual resuelve el derecho de petición presentado por mi mandante.

**SEGUNDA:** Que se declare la **NULIDAD de la Resolución No. 0161 del 27 de Enero de 2012**, expedida por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se resuelve el recurso de apelación presentado por mi mandante y se confirma el **Acto Administrativo DSV11 – 4328 31 de Agosto de 2011**.

**TERCERA:** Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare que **DIANA JANETH LUQUE LEIVA**, 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 14 de abril de 2009, incluyendo al establecer lo que por todo concepto percibe anualmente el Magistrado de Altas Cortes, todos los ingresos laborales 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



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

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.

**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 mandante y sus prestaciones sociales en adelante 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 (sic) 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 el 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



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*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.»***

### 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 para la fecha de presentación de la demanda, prestaba sus servicios como Juez Promiscua de Familia de Acacias (Meta).

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



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

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 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 26 de junio de 2012, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Tercero



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio (fl. 31), donde en auto del 31 del mismo mes y año, la admitió (fl. 33 envés), decisión que fue notificada personalmente al Ministerio Público el día 09 de agosto de 2012 (adverso fl. 33). Posteriormente, en proveído del 28 de septiembre de 2012, se decretó el desistimiento de la demanda (fl. 35 envés); éste que en auto del 31 de enero de 2013, se dejó sin valor y efecto (fl. 46). A la postre, en decisión del 22 de marzo de ese mismo año, se declaró sin valor y efecto todo lo actuado, de conformidad con el inciso 2º del artículo 149 del C.P.C. (fl. 47).

En atención a las pretensiones de la demanda, los Jueces Primero (fls. 61-63), Cuarto (fls. 49-50), Quinto (fl. 55 envés) y Sexto (fl. 58-59) Administrativo del Circuito de Villavicencio se declararon impedidos para conocer del asunto, impedimentos que fueron aceptados por el Tribunal Administrativo del Meta el 21 de enero de 2014 (fls. 4-10 C. Tribunal), siendo designado el abogado José Ignacio Osorio como conjuez para el conocimiento del asunto (fl. 12 C. Tribunal), quien en auto de fecha 11 de diciembre de 2014, avocó el conocimiento del mismo (fl. 66).

Igualmente, en decisión del 02 de julio de 2015, se ordenó remitir el proceso al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Villavicencio (fl. 79), donde se admitió la demanda en auto del 08 de septiembre de 2015 (fl. 82 envés), siendo notificada personalmente al Ministerio Público el día 06 de octubre de ese mismo año (adverso fl. 82).

En virtud de lo dispuesto en el Acuerdo No. CSJMA15-398 de 2015, el proceso fue distribuido al Juzgado Octavo Mixto Administrativo del Circuito de Villavicencio, donde se admitió la demanda en auto del 22 de agosto de 2016 (fl. 75 envés), siendo notificado personalmente al Ministerio Público y a la entidad demandada el día 01 de junio de 2017 (fls. 76-77). Luego, la entidad demandada contestó la demanda el 02 de junio de 2017 (fls. 79-83), y posteriormente, el día 05 del mismo mes y año, se fijó en lista el proceso por el término de diez (10) días (fl. 78).

Consecutivamente, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo CSJMA17-883 del 14 de julio de 2017, el proceso fue redistribuido al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio (fl. 88), el cual abrió a pruebas el proceso mediante providencia del 19 de febrero de 2018 (fl. 96). Por auto del 29 de enero de 2020, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 148), ingresando el proceso para fallo el 06 de mayo de 2020 (fl.175).

### **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 y del



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

14 al 20 son ciertos; que el 2º al 14 (sic), no son hechos al considerar que son argumentos jurídicos.

En relación con los fundamentos jurídicos de la defensa, sostuvo que de acuerdo con lo dispuesto en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde fijar al Congreso de la República el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, órgano que mediante la Ley 4ª de 1992, facultó al Gobierno Nacional para la determinación de dicho régimen, quien en virtud a ello, expide anualmente los decretos por los cuales se fija la remuneración mensual de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

Manifestó que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, la prima de servicios no puede ser inferior al 30% del salario básico mensual.

Enunció que el legislador consideró como prima si carácter salarial el 30% del salario de algunos cargos, entre ellos, el de los jueces, teniéndose que la remuneración mensual que determinan los Decretos 1024 de 2013 y 194 de 2014, para los jueces, en sus diferentes categorías, se les ha cancelado a los servidores judiciales; concluyendo que, tanto el salario como las prestaciones fueron liquidados y cancelados durante el tiempo en que reclama se le reajuste su remuneración como Juez en el distrito judicial de Villavicencio.

Finalmente, excepcionó “Ausencia de causa pretendi, inexistencia del derecho reclamado y cobro de lo no debido”, aduciendo al respecto que no existía sustento normativo alguno que consagrara que el 30% de la suma percibida mensualmente tuviera carácter salarial.

### **VI. Alegatos.**

6.1. La parte demandante reiteró los argumentos en el escrito de la demanda (fls. 152-155).

6.2. La entidad demandada replicó lo expuesto en la contestación de la demanda (fls. 149-151).

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:**



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

1.1. Se pretende por la parte actora, se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el oficio No. DSV11 4328 del 31 de agosto de 2011 y de la Resolución No. 0161 del 27 de enero de 2012, 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.

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. Interpuso la excepción de “Ausencia de causa pretendi, inexistencia del derecho reclamado y cobro de lo no debido”.

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

1.3.1. ¿Se vulneraron las normas Constitucionales y legales señaladas en la demanda, al no incluir en la liquidación de la prima especial de los



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

Magistrados de Altas Cortes el auxilio de cesantía devengado por los Congressistas?

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

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

### 2. Hechos probados.-

2.1. El día 22 de agosto de 2011, la señora Diana Janeth Luque Leiva, 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. 13-14 C.1).

2.2. Que mediante oficio No. DSV11-4328 del 31 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. 15-17 envés C.1).

2.3. Que contra la mencionada decisión, la actora formuló recurso de apelación (fls. 18-19 C.1), que fue desatado mediante Resolución No. 0161 del 27 de enero de 2012, 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 Congressistas y aquel que se reconoce por el mismo ítem los Magistrados de Altas Cortes,



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

reajustando la prima especial de servicios de los magistrados para así ajustar la remuneración de los jueces de Circuito (fls. 20-26 C.1).

2.4. Que para el año 2009, la señora Diana Janeth Luque Leiva laboró como Juez del Circuito entre el 01 al 28 de febrero de 2009; y como Juez Municipal, desde el 12 de marzo al 31 de diciembre de 2009, devengando la suma de \$55'400.324 (fls. 139-140).

2.5. Que entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2010, la actora laboró como Juez Municipal, devengando la suma de \$65'559.528 (fls. 139-140).

2.6. 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. 124-127 C.1).

2.7. 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. 124-127 C.1).

### **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.

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 ésta 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 los mismos como consecuencia de la violación de derechos fundamentales. En consecuencia, para despojar de la presunción de



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

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, en razón a que en primer lugar se dirimirá lo relativo al asunto que encuadra dentro de las excepciones previas.

#### **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.*

*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



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

*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 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*

---

<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

---

*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.

En lo relacionado, se avizora en el proceso, se observa que la señora María Consuelo Canchón Avellaneda se vinculó a la Rama Judicial desde el día 01 de marzo de 2001, y que para los años 2009 y 2010 laboró en calidad de



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Jueza Municipal, desde el 02 de marzo de 2009 al 31 de diciembre de 2010 (fís. 29-31) y que a la fecha de la presentación de la demanda ostentaba el cargo de Jueza en el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño (Vichada) [fl. 216 C.2].

Lo anterior, evidencia que dentro del lapso objeto de pretensión la vinculación fue efectuada con posterioridad a la entrada en vigencia 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 María Consuelo Canchón Avellaneda, 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



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

encaminado a determinar si los derechos reclamados por la señora Canchón Avellaneda, se encuentran afectados por el fenómeno de la prescripción.

### 6. Prescripción.

En relación con el tema, se tiene que la reclamación en sede administrativa se formuló el día 22 de agosto de 2011, según se observa a folios 13 y 14 del expediente, es decir, menos de tres años después de haberse configurado el derecho por el que aquí se reclama, 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 segundo problema jurídico planteado.

En consecuencia, se ordenará a la entidad demandada pagar a la actora la diferencia entre lo pagado y lo que esta 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.



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

---

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

### RESUELVE

**PRIMERO.- Declarar** la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. DSV11 4328 del 31 de agosto de 2011, expedido por el Director Seccional de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Villavicencio, como también de la Resolución No. 0161 del 27 de enero de 2012 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 actora, el valor correspondiente a la diferencia salarial de la remuneración que por todo concepto percibió para los años 2009 y 2010 como Juez Municipal y del Circuito, comparado con el 34.7% y 34.9%, 43% y 43.2%, respectivamente, sobre el 70% de lo que por todo concepto perciba anualmente un Magistrado de Altas Cortes, conforme lo señalado en el artículo 3° 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, liquídense los gastos del proceso, en caso existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, le serán reembolsados a la parte demandante.

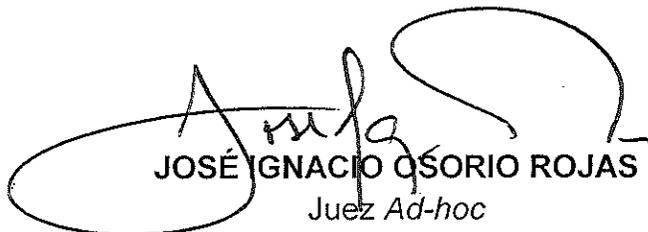
**SEXTO.-** Ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias, previa la expedición al interesado copia auténtica del presente fallo con su respectiva constancia de ejecutoria, según los términos del numeral 2 del artículo 114 del C.G.P y cúmplase con las comunicaciones del caso (artículos 173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



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

---

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

  
**JOSÉ IGNACIO OSORIO ROJAS**  
Juez Ad-hoc