

**: República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**: República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**

Ibagué, veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintitres (2023)

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Expediente No.: 73001-33-33-010-2018-004861-00

Demandante: BLANCA ALEXANDRA SIERRA

Demandado: LA NACION –RAMA JUDICIAL- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

Agotadas las etapas procesales propias de esta clase de proceso, verificados los presupuestos procesales y observando que no existe causal de nulidad que invalide lo actuado o impedimento procesal, se procede a dictar sentencia dentro del presente proceso de Nulidad y Restablecimiento del derecho promovido por BLANCA ALEXANDRA SIERRA contra LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL.

Pretensiones

1. Que se Inaplique por inconstitucional el decreto 383 de 2013.
2. Que se declare la nulidad del oficio DESAJIBO18 - 918 de 15 de marzo de 2018, por medio de la cual la DIRECCION SECCIONAL DE LA RAMA JUDICIAL DE IBAGUE, le negó a BLANCA ALEXANDRA SIERRA, el reconocimiento y pago de la NIVELACIÓN SALARIAL a que tiene derecho y de que trata el artículo 3 de la ley 4ª de 1992, correspondiente a los años 2013 a 2018 y en adelante.
- 3.- Que se declare la ocurrencia del silencio negativo por la no contestación del recurso de apelación por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
4. Que a título de restablecimiento del derecho se condene a La Nación-Rama Judicial-, al reconocimiento y pago de la BONIFICACIÓN JUDICIAL como nivelación salarial y prestacional teniendo en cuenta para ello lo establecido en el artículo 3º. de la ley 4ª de 1992 y que consiste en la cancelación de las diferencias salariales y prestacionales dejadas de percibir por concepto del sueldo básico y demás prestaciones económicas tales como primas de servicios, vacacional, de navidad, de productividad, bonificación por servicios prestados, cesantías y demás adeudados por los años 2013 a 2018 y en adelante con fundamento en lo establecido en el artículo 3º de la ley 4ª de 1992, suma que resulta de la diferencia de lo pagado actualmente y el aumento que se haga con base en dicha normativa

la que deberá hacerse efectiva a partir del 1º de enero de 2013, fecha en que adquirió el derecho a la nivelación salarial y prestacional.

5. Que se condene a la demandada a pagar las anteriores sumas debidamente indexadas, al pago de los intereses y condena en costas del proceso.

HECHOS

1. Señala que BLANCA ALEXANDRA SIERRA se encuentra vinculado a Rama Judicial desde hace varios años y, actualmente desempeña el cargo de Juez Segunda Laboral del Circuito de Ibagué.

2. Dice que el actor ha venido percibiendo su remuneración salarial y prestacional según lo establecido en los Decretos anuales expedidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública y con base en el preceptuado en la Ley 53 de 1997.

3. Afirma que en la Ley 4ª. de 1992, se establecieron los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º. de esa normativa, por medio del cual el Gobierno Nacional cada año modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º. Literal a) b) y d) aumentando sus remuneraciones. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

4. Dice que reglamentada la ley 4ª. de 1992, el Gobierno Nacional mediante decretos anuales ha fijado la remuneración básica mensual y en general el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial del poder público, cumpliendo con la parte específica de la distribución de atribuciones en esta materia prevista en el literal f) numeral 19 del artículo 150 de la Constitucional

5. Afirma que el artículo 14 de la citada Ley 4ª. de 1992 señala las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Nacional.

6. En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional, mediante Decretos dictados anualmente, ha reglamentado la prima especial sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª. de 1992 la cual se fijó con un monto del 30% de la remuneración básica de los funcionarios judiciales en la norma relacionados, pero ello ocurrió únicamente para los Jueces, Magistrados y demás funcionarios, no sucediendo lo mismo hasta ahora para el grueso de los empleados de la Rama Judicial como en efecto lo prevé el parágrafo único del artículo 14 de la citada ley 4ª. de 1992.

7. Advierte que, por ello, la demandante en su condición de JUEZ Segunda Laboral del Circuito de Ibagué - Tolima-, en acatamiento a lo normado, por el "Derecho a la Igualdad" con los sueldos de sus superiores tiene derecho también a que se le reconozca la bonificación judicial como nivelación salarial y prestacional.

8. Afirma, que la referida prima especial sin carácter de salario equivalente al 30% de la remuneración mensual para los jueces y Magistrados entre otras autoridades judiciales, ha venido siendo reglamentada por el Gobierno Nacional mediante las

siguientes disposiciones: art. 9º. del Decreto 51 de 1993; art. 9º. del Decreto 104 de 1994; artículo 7º. del Decreto 43 de 1995; art. 9º. del Decreto 34 de 1996; art. 9º. del Decreto 47 de 1997; art. 6º. del Decreto 64 de 1998; art. 9º. del Decreto 43 de 1999; art. 9º. del Decreto 2739 de 2000; art. 9º. del Decreto 1474 de 2001; art. 6º. del Decreto 673 de 2002; art. 9º. del Decreto 3568 de 2003; art. 9º. del Decreto 4171 de 2004; art. 9º. del Decreto 935 de 2005; art. 6º. del Decreto 389 de 2006; art. 6º. del Decreto 618 de 2007; art. 6º. del Decreto 658 de 2008; art. 8º. del Decreto 723 de 2009; art. 4º. del Decreto 1405 de 2010 y art. 8º. del Decreto 1039 de 2011, y actualmente por jurisprudencia de los tribunales y el Consejo de estado esta prima especial es factor salarial. empleados de la rama judicial en desarrollo de la misma se expido el decreto 383 de 2013 el cual estableció: Se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones, El PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª, de 1992, DECRETA: ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1 de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así: (...). PARAGRAFO. La bonificación judicial creada en el presente artículo se ajustará a partir del año 2014 de acuerdo con la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC); en consecuencia no le aplica el incremento que fije el Gobierno Nacional para las asignaciones básicas en el año 2013 y siguientes. A partir del año 2014 y hasta el año 2018, los valores señalados en las tablas del presente artículo contienen un ajuste equivalente a una variación proyectada del índice de Precios al Consumidor (IPC) del dos por ciento (2%) respecto del valor de la bonificación judicial asignada en el año inmediatamente anterior.

9. Señala que la norma en cita despoja a la bonificación de su carácter salarial, impidiendo que se tenga en cuenta para la liquidación de todos los derechos salariales y prestacionales de los empleados y funcionarios destinatarios de la misma. Se recorta así lo conquistado durante el cese de actividades y contenido en el Acta de Acuerdo en cuanto a la nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992 y se desnaturaliza este mandato en cuanto ordenó al Gobierno Nacional que nivelara la remuneración de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial.

10. Afirma que la bonificación sin carácter salarial despoja a los servidores públicos destinatarios de la misma de una buena parte de los beneficios salariales y prestacionales que el incremento de la remuneración representa, en la medida que al ser un factor salarial debe tenerse en cuenta para liquidar todos sus derechos económicos, como primas, vacaciones, cesantías, etc.

11. Dice que el concepto de remuneración, en principio, es omnicompreensivo de todos los pagos que recibe el trabajador o empleado como consecuencia o contraprestación del trabajo. Con dicha expresión se designan, entonces, los pagos derivados de una relación laboral. Por ello, esta noción difiere sustancialmente de la de honorarios, en la que no existe vínculo laboral.

12. Señala que, en conclusión, la noción de bonificación no es otra cosa, antes y después de la Carta Política de 1991, “y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un “plus” para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.”

Las primas especiales y de igual forma las bonificaciones, pues, representan un incremento en la remuneración básica de los servidores públicos, no pudiendo asignarse otro sentido “al concepto de prima usado por el Legislador en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, una consecuencia diferente a la de representar un incremento remuneratorio”.

13. Dice que con este actuar la NACION- RAMA JUDICIAL – ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA desconoce la definición jurídica de salario que consiste en la remuneración que paga el patrono al empleado o servidor público como retribución al servicio prestado.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

. La parte demandante consignó como normas violadas: el Preámbulo y los artículos 2, 13, 25, 53, 54, 84 y 209 de la Constitución Política, Parágrafo único del artículo 14 de la ley 4 de 1992, numeral 7 del artículo 152 de la ley 270 de 1996 y demás normas concordantes que se relacionen con el tema

Señala que la constitución de 1991, siguiendo con la técnica de distribución de competencia prevista desde la reforma de 1968, distribuyó la competencia para establecer y determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En esta materia de conformidad con el literal f. numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, el Congreso mediante una ley marco señala los principios generales, objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para determinar y fijar de manera concreta el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. Por manera que, cumpliendo con esta distribución de competencias, el Congreso de la República mediante la ley 4ª. de 1992 estableció los criterios, objetivos y principios generales a los que debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, fijando en el artículo 2º. de dicha normativa, que no se podrá desmejorar en ningún caso los salarios y prestaciones y que el salario deberá ser proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, en aplicación a los principios de progresividad e incremento salarial plasmados en el artículo 53 de la Constitución Nacional.

Advierte que, si bien es cierto, en el artículo 14 de la Ley 4ª. de 1992 se creó por el Congreso, entre otras autoridades judiciales, para los jueces y Magistrados la prima especial sin carácter salarial que el Gobierno debía reglamentar sin ser inferior al 30% ni superior al 60% de la remuneración básica mensual; también lo es, que en este mismo articulado en su parágrafo único determinó igualmente, que “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”.

Afirma que, reglamentando la ley 4ª. de 1992, el Gobierno Nacional mediante decretos anuales ha fijado la remuneración básica mensual y en general el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial del poder público, cumpliendo con parte específica de la distribución de atribuciones en esta materia, consagrada en la norma constitucional precitada.

Agrega que el Gobierno Nacional mediante decretos dictados anualmente ha reglamentado la prima especial sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª. de 1992, la cual fijó con un monto del 30% de la remuneración básica de los funcionarios judiciales en la norma relacionados, más no ocurrió lo mismo para los empleados de la rama Judicial como lo previó igualmente el parágrafo único de la citada disposición.

Concluye que la Rama Judicial a través del acto administrativo atacado que niega la nivelación salarial y prestacional de mi mandante, quebranta manifiestamente el artículo 53 de la Constitución Nacional, en cuanto desmejora y reduce claramente su salario y prestaciones como empleado de la Rama Judicial, desconociendo por tanto, los principios de progresividad, remuneración vital y móvil proporcional al trabajo y de prohibición de reducir sus garantías mínimas laborales.

En su concepto los actos administrativos objeto de nulidad vulneran los artículos 25 y 53 de la Constitución Nacional, toda vez, que a la demandante se le está desprotegiendo en sus garantías mínimas laborales como también en sus salarios y prestaciones al no reconocerle estos derechos, desconociendo, por ende, el principio de favorabilidad en materia laboral. Es por ello, que el mismo acto administrativo que niega la nivelación salarial y prestacional al convocante quebranta de paso el artículo 2º. de la Ley 4ª. de 1992 que como marco, principio y objetivo prohíbe rotundamente al Gobierno Nacional desmejorar sus salarios y prestaciones.

Afirma que adicionalmente a lo anterior, los actos administrativos en cuestión, trasgreden manifiestamente el numeral 7º. del artículo 152 de la Ley Estatutaria para la Administración de Justicia, que contempla el derecho a los funcionarios y empleados judiciales a percibir una remuneración acorde con su función, dignidad y jerarquía, la que no podrá ser disminuida de manera alguna.

Conceptúa que el derecho al trabajo, su remuneración y garantías mínimas, además de tener la garantía de derecho constitucional cuya primacía establece el artículo 5º. de la Carta Política, ha sido también elevada a la categoría de derecho humano en Convenios Internacionales del Trabajo y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que han sido ratificados por Colombia (Declaración Universal de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, Convención Americana de Derechos Humanos, Resoluciones de la O.I.T, normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad artículo 53 y 93 C.N.), siendo por tanto vinculantes para el Estado Colombiano y prevalentes en el orden interno; bloque de constitucionalidad con el cual riñe el acto administrativo de la Rama Judicial en cuanto niega la nivelación salarial y prestacional. “únicamente” para las cotizaciones a salud y pensiones. En este punto, bien vale la pena recordar la posición del Consejo de Estado sobre el alcance de las Primas en nuestro sistema remuneratorio de los servidores públicos. Ello es pertinente en el juzgamiento de la presente causa, en tanto la bonificación del decreto 383 de 2013 no es otra cosa que una prima, esto es, un incremento salarial.

Señala que la nulidad del artículo 7º del Decreto 618 de 2007 que reiteraba que la prima del 30% del artículo 14 de la ley 4ª de 1992 no tenía carácter salarial, el Consejo de Estado precisó el carácter salarial de las Primas, lo que implicó una rectificación jurisprudencial. Dijo el Consejo de Estado en esa ocasión: Como el problema que surge de la demanda reside en la aplicación que hizo el Gobierno del fenómeno de la prima especial sin carácter salarial para un grupo de servidores de la Rama Judicial, conviene examinar los alcances de esta figura dentro del contexto jurídico de la función pública conforme al régimen que lo ha regulado antes de la expedición de la Carta de 1991 y después de la misma, a fin de desentrañar con la mayor claridad posible, la textura de la figura dado que ella hace parte del universo jurídico plasmado en la Ley 4ª de 1992.

Relata que El Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación No. 11001-03-25-000-2007-00098- 00 (1831- 07) de 02 de abril de 2009, M.P. Gustavo Aranguren los empleados del Estado ordinariamente mencionado bajo el título de “primas”, para significar invariablemente, un agregado en su ingreso laboral en ocasiones de naturaleza prestacional y en otras de carácter salarial, o como simple bonificación,

pero en todo caso con la constante de representar un incremento en los ingresos derivados de la relación laboral. En lo específico de la figura tomada en su aspecto salarial, el Decreto 1042 de 1968, contenido de la clasificación y remuneración de los cargos para los empleos públicos, la noción de “prima” como concepto genérico, emerge a título de reconocimientos económicos adicionales para el empleado a fin de expresar cualidades o características particulares del mismo, que con todo, implican un aumento en su ingreso laboral, es así, como la prima técnica, la prima de antigüedad, la prima de clima, entre otras, representan un sistema utilizado en la función pública para reconocer un “plus” en el ingreso de esencia, sea o no definido su carácter salarial, prestacional o simplemente bonificadorio. Por consiguiente, la Sala puede señalar que el concepto de prima dentro del régimen jurídico anterior a la expedición de la Carta de 1991, opera invariablemente como un fenómeno retributivo de carácter adicional a la actividad laboral cumplida por el servidor público. Posteriormente, con la expedición de la Carta Fundamental de 1991, el concepto mantiene identidad funcional con la manera como el régimen jurídico anterior se refirió a las primas para sobre su estructura representar básicamente un incremento a la remuneración; propiamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación; de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un “plus” para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.

El artículo 138 del Nuevo Código Contencioso Administrativo fue vulnera porque:

Estando el ente estatal investido de potestad para regular y proteger los bienes, al no satisfacer ni cumplir cabalmente su obligación constitucional y causar lesión y daño determinado, como realmente aconteció en el caso su examine, queda comprometida su responsabilidad pública, naciendo la obligación concomitante de reparar los perjuicios ocasionados con el incumplimiento de los deberes fundamentales que le traza la norma suprallegal.

La jurisprudencia y la doctrina han sido unánimes en sostener que por su vía la persona afectada con un acto administrativo ilegal no solo puede pedir su nulidad sino el restablecimiento de su derecho en el cual encaja el reconocimiento de los perjuicios causados con el mismo, de allí que mi poderdante ha decidido acudir a la jurisdicción

Señaló a continuación las disposiciones superiores que a su entender han sido desconocidas por la demandada, y al efecto dijo textualmente:

El funcionario que expidió el acto administrativo aquí demandado incurrió en una evidente extralimitación de sus funciones y omisión de sus deberes.

SE VULNERO El artículo 8 del decreto 1950 de 1973 se vulnero de la siguiente manera:

Este artículo consagra que para establecer la remuneración de los empleados o funcionario públicos en igualdad de condiciones se dará aplicación al principio AL IGUAL TRABAJO IGUAL REMUNERACION, y como se observa en el caso sub examine la parte demandada no esta cancelando el salario que legalmente debe percibir mi poderdante, ya que no se tiene como factor salarial la bonificación judicial consagrada en el decreto 383 de 2013 conforme se debe realizar es decir teniendo en cuenta todos los factores constitutivos del salario.

SE VULNERO ÉI decreto 1042 de 1978 artículo 42 se vulnero de la siguiente manera:

Este artículo consagra que además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, el valor del trabajo supletorio, y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios: Son factores de salario los siguientes:

1. Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este decreto.
2. Los gastos de representación.
3. El auxilio de transporte.
4. El auxilio de alimentación.
5. La bonificación por servicios prestados.
6. Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del decreto 106 de 1994 la bonificación judicial a la cual tienen derechos los empleados y funcionarios de la rama judicial, debe tenerse como factor constitutivo de salario, entendiéndose por remuneración todo aquello que percibe el empleado como retribución a los servicios prestados de manera permanente, y esta debe comprender el salario básico, la prima de antigüedad, la prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, que conforme al artículo 42 del decreto 1042 de 1978 son factores salariales.

SE VULNERO ÉI artículo 209 de la Constitución Política de Colombia se vulnero de la siguiente manera:

La Constitución en este artículo consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolló con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, mediante la descentralización, la delegación, y la descentralización de funciones.

Al ver las peticiones de la demanda y los hechos en los cuales se sustenta se aprecia claramente que la parte demandada no ha hecho más que vulnerar este artículo, con su negativa de pago y reliquidación de las prestaciones sociales teniendo como nivelación salarial la bonificación judicial consagrada en el decreto 383 de 2013.

TRAMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el día 18 de diciembre de 2018. El día 22 de enero de 2019, se profirió auto de declaratoria de impedimento del Juez Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué, y en el mismo auto ordena enviar el proceso al Tribunal Administrativo del Tolima para que se pronunciara sobre su manifestación. El Tribunal Administrativo del Tolima, en auto del 14 de marzo de 2019, aceptó el impedimento del Juez Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué y ordenó el sorteo de Juez Ad hoc.

El día 30 de marzo de 2019, el Tribunal Administrativo del Tolima, llevó a cabo la diligencia de sorteo de Juez Ad hoc, resultando elegido NEXI DEL SOCORRO DIAZPALENCIA a quien declaró legalmente elegido y ordenó a Secretaria la comunicación oportuna. Con fecha septiembre 07 de 2022 se lleva a cabo nuevo sorteo de Conjuez, por la renuncia de la anteriormente designada, siendo elegido

GUUSTAVO ARBELAEZ ARBELAEZ, a quien se le notificó legalmente su designación.

La demanda fue admitida el 10 diciembre de 2019.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

Por medio de apoderada judicial, la parte demandada contesta la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la misma, argumentando que la función de modificar las asignaciones salariales de los servidores judiciales no es de competencia de la Dirección Seccional de Administración Judicial y solamente son entes administrativos que dan cumplimiento a los Decretos Salariales establecidos por el Gobierno Nacional. Señala además que el accionante no tiene derecho a la prima especial por no desempeñar cargos a que se refiere la ley 4ª de 1992

Propuso las siguientes excepciones: **IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDANTE, e INNOMINADA.O GENERICA.**

LAS PRUEBAS

Certificación laboral expedida por la Rama Judicial donde constan salarios y prestaciones pagados a la demandante.

Copia del derecho de petición presentado por la demandante a la administración judicial con fecha 06 de marzo de 2018.

Acto administrativo demandado.

Resolución concediendo el recurso de apelación.

Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 26 Judicial II de Ibagué.

Cumplidas las etapas procesales, en especial las señaladas por el art. 179 y 180 del C.P.AC.A., oídas las alegaciones de las partes, y no observándose causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el Despacho a decidir el fondo del asunto previas las siguientes:

C O N S I D E R A C I O N E S

La controversia consiste en establecer si la accionante tiene derecho a que por parte de la Rama Judicial se le reconozca y pague la bonificación judicial, no como parte integrante de la asignación básica sino como un agregado al mismo y consecuente con ello, se reajusten sus prestaciones sociales.

La parte actora sostiene que desde el año de 1993 y en adelante, la prima especial de servicios se le reconoce y paga únicamente a Magistrados y Jueces, y no a Secretarios y demás empleados de la rama judicial, siendo que la creación de la misma lo fue para todos los vinculados a ella.

La entidad demandada centra su defensa argumentando que la prima especial de servicios no puede ser reconocida n pagada al actor por no estar facultada por la ley para ello, y que solo corresponde al Gobierno nacional establecer salarios y prestaciones sociales.

En ese orden de ideas, la controversia radica en establecer si la demandante tiene derecho a que la Rama Judicial le reconozca y pague la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 como un valor agregado sobre la asignación básica.

Previamente a resolver el fondo del asunto, el Despacho se pronunciará frente a la oportunidad de la demanda.

Aparece palmario que la caducidad no ha operado ya que el debate versa sobre prestaciones periódicas, que según el artículo 136 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo complementado con la jurisprudencia constitucional y administrativa, se pueden demandar en cualquier tiempo, principio que quedó ratificado en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

DE LO PROBADO DENTRO DEL PROCESO.

Conforme consta en las certificaciones laborales de cargos ejercidos, salarios y prestaciones, liquidación de cesantías y según el mismo acto demandado, se halla probado que la demandante presta servicios a la Rama Judicial desde hace varios años, siendo su último cargo el de JUEZ SEGUNDA LABORAL de Ibagué - Tolima.

Igualmente aparece acreditado todo cuanto se le pagó a la actora por concepto de salarios y prestaciones.

CUESTIÓN DE FONDO

De conformidad con lo establecido en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para la expedición del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros, así como el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En virtud de lo anterior, el 18 de mayo de 1992 se expidió la ley 4ª, convirtiéndose de esta manera en la ley marco para que el Señor Presidente de la República fijara el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Dispuso esta norma:

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL Y DE LA FUERZA PÚBLICA

Artículo 1º.- El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

- a. Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- b. Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación.

La ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración Judicial) señala :

ARTICULO 125. DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL SEGUN LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES. Tienen la calidad de funcionarios los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales. Son empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial.

Estudiada la norma anteriores (ley 4 de 1992), es claro evidente que el Congreso dispuso la nivelación para todos los servidores de la rama judicial y no para algunos como lo ha venido haciendo caprichosamente el Gobierno Nacional al reglamentar la norma que creó la prima especial. Pero es que además, el artículo 1 de la ley 4 de 1992 ordenó la fijación del régimen salarial y prestacional de todos los empleados de la rama judicial, que como lo dice la ley 270 de 1996, comprende a quienes se encuentren vinculados a esta.

A partir de la ley marco y por mandato de la misma, además cumpliendo con su potestad reglamentaria, empieza el Gobierno a expedir decretos anuales, en donde se dispone lo siguiente:

DECRETO 10 DE 1993

(enero 7)

por el cual se regula la prima especial de servicios.

El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4a. de 1992.....

Uno a uno, y a partir de entonces, se reglamenta anualmente la ley 4ª. y siempre se estableció que era en desarrollo de las normas generales de esta disposición.

El Tratadista Jean Rivero, refiriéndose a la reglamentación de la ley ha dicho: “ una vez dictada la ley, la única tarea que incumbe a las autoridades públicas es la de asegurar su traducción a la realidad : es el rol del ejecutivo. La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella encuentra en la ley el fundamento y el límite de su acción. Esto no excluye para ella, la facultad de dictar, como el legislador, reglas generales en la medida en que tales reglas son necesarias para precisar las condiciones de ejecución de las leyes, pero las reglas generales de origen administrativo, o reglamentos están completamente subordinadas a las leyes. Los textos constitucionales han reflejado durante mucho tiempo esta concepción: ellos no dan a la acción del poder ejecutivo , otra base jurídica que la misión de vigilar y asegurar la ejecución de las leyes. “ (Jean Rivero, Derecho Administrativo 9ª. Edición 1984).

La mencionada norma, en su artículo 14 prescribió lo siguiente:

“ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico , sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo **criterios de equidad**.¹ Se subraya.

De lo anterior es fácil concluir que en primer lugar la prima especial fue creada por el congreso de la república buscando el mejoramiento de los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos, y para el caso que nos ocupa de la rama judicial, y en segundo término dispuso que se hiciera en forma general sin distinción alguna, siempre buscando la equidad.

La equidad se caracteriza por el uso de la imparcialidad para reconocer el derecho de cada uno, utilizando la equivalencia para ser iguales. Por otro lado, la equidad adapta la regla para un caso concreto con el fin de hacerlo más justo.

La equidad es sinónimo de igualdad, ecuanimidad, justicia, rectitud, equilibrio.

Equidad en Derecho es una forma justa de la aplicación del Derecho, porque la norma se adapta a una situación en la que está sujeta a los criterios de igualdad y justicia. La equidad no sólo interpreta la ley, sino que impide que la aplicación de la ley pueda, en algunos casos, perjudicar a algunas personas, ya que cualquier interpretación de la justicia debe direccionarse para lo justo, en la medida de lo posible, y complementa la ley llenando los vacíos encontrados en ella.

El uso de la equidad debe estar preparado de acuerdo con el contenido literal de la norma, teniendo en cuenta la moral social vigente, el sistema político del Estado y los principios generales del Derecho. La equidad en definitiva, completa lo que la justicia no alcanza, haciendo que la aplicación de las leyes no se haga demasiado rígida, porque podría perjudicar a algunos casos específicos en los que la ley no llega.

El Profesor Blasco Ibáñez Jimeno, dice:

La equidad constituye el instrumento que equilibra las relaciones jurídicas en la sociedad, en su incesante búsqueda de la justicia en la aplicación de la ley. Desde su origen, el concepto de equidad se ha perfilado como el impulsor de la idea de justicia que va a la vanguardia en las soluciones jurídicas frente a los problemas, llenando el vacío de la ley o amoldándola a las nuevas circunstancias, dado su rigor formal, más o menos exagerado o atemperado según la época. La Constitución colombiana de 1991 consagró la equidad como criterio auxiliar de interpretación de

¹ El aparte subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-279 de 1996.

la ley, o mejor, del derecho, acto constituyente con el que elevó a la categoría de canon constitucional la facultad del juez de aplicar la ley para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Breve introducción Ha sido un antiguo ideal del legislador colombiano que el ordenamiento jurídico sea equitativo. Desde la primera Constitución Nacional hasta la última que se acaba de expedir consagran este cardinal concepto, como queriendo asegurar con ello la justicia anhelada. El tratamiento legislativo del tema no ha sido uniforme, pero, sin embargo, allí ha estado latente el concepto de equidad, como un elemento propio de nuestro sistema jurídico con el cual se han querido llenar las lagunas (ausencias de normas) que ha mostrado el conjunto de normas de nuestro país. Las más importantes creaciones jurisprudenciales se han alcanzado a la luz de tan cardinal concepto.

El gobierno, en desarrollo de la ley 4ª de 1992, establece mediante decretos anuales la remuneración de los empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, enlistando la denominación de los cargos de los juzgados y le señala la remuneración básica mensual.

En esos decretos anuales, el gobierno desde el año de 1993 en adelante, ha reglamentado la prima especial sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, fijándola en un monto equivalente al 30% del salario básico mensual, entre otros funcionarios para los Magistrados, Jueces y demás autoridades que relaciona.

El gobierno nacional a partir del año de 1992, fecha de creación de la prima especial sin carácter salarial, prevista en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, la reglamentó cada año, tanto para lo que se acogieron al régimen previsto en el decreto 57 de 1993 y para quienes quedaron en el régimen antiguo a esta norma o no acogidos.

Para el régimen de quienes optaron por lo dispuesto en el decreto 57 de 1993, situación en la que se encuentra el demandante, el gobierno reglamentó la prima para magistrado y otras autoridades judiciales, estableciendo que **el 30% del sueldo básico se considerará como prima especial sin carácter salarial**. Lo anterior se observa en el artículo 6º del decreto 57 de 1993; artículo 6º del decreto 106 de 1994; artículo 7º del decreto número 43 de 1995; artículo 6º del decreto número 36 de 1996; artículo 6º del decreto 76 de 1997; artículo 6º del decreto 64 de 1998; artículo 6º del decreto 44 de 1999; artículo 7º del decreto 2740 de 2000; artículo 7º del decreto número 1475 de 2001; artículo 7º del decreto 2720 de 2001; artículo 7 del decreto 2777 de 2001; artículo 6º del decreto 673 de 2002; artículo 6º del decreto 3569 de 2003; artículo 6º del decreto 4172 de 2004; artículo 6º del decreto 936 de 2005; artículo 6º del decreto 389 de 2006; artículo 6º del decreto 618 de 2007; artículo 6º del decreto 658 de 2008; artículo 8º del decreto 723 de 2009; artículo 8º del decreto 1388 de 2010, el artículo 8 del decreto 1039 de 2011 y el artículo 8 del decreto 0874 de 2012.

Para el régimen antiguo o de no acogidos a lo dispuesto por el decreto 57 de 1993, el gobierno ha reglamentado la prima, para los magistrados y jueces y otras autoridades, estableciendo que **estos tendrán derecho a una prima especial sin carácter salarial equivalente, al 30% del sueldo básico**. Esta forma de regulación de la prima se evidencia en los decretos: decreto 51 de 1993, decreto 104 de 1994, decreto 47 de 1995, decreto 34 de 1996, decreto 47 de 1997, decreto 65 de 1998, decreto 43 de 1999, decreto 2739 de 2000, decretos 1474 y 2724 de 2001, decreto 682 de 2002, decreto 3568 de 2003, decreto 4171 de 2004, decreto 935 de 2005, decreto 388 de 2006, decreto 617 de 2007, decreto 657 de 2008, decreto 722 de 2009, decreto 1405 de 2010

A primera vista se observa, que es bien distinto el contenido y alcance del grupo de decretos que desarrollan la prima previendo que los servidores judiciales “ **tendrán**

derecho a percibir una prima especial sin carácter salarial, equivalente al 30% del salario básico” al contenido de aquellos decretos que preceptúan “ **que se considerará como prima, sin carácter salarial, el 30% del salario básico...**”; el primer contenido instituye una prestación como valor adicional al salario, mientras que el segundo, considera una parte del salario como prima especial.

Con este último texto, el Gobierno, no está creando nada adicional al salario, no instituye prima alguna, como quiera que a un porcentaje de la remuneración básica se le dé la connotación de prima, se incorpora ésta dentro del salario básico y en ese porcentaje de prima que es parte del sueldo, se le resta a éste su carácter salarial.

En estos decretos que consideran el 30% del salario básico como prima sin carácter salarial, se incurre en una antinomia jurídica, ya que no está creando un valor agregado al salario, sino que a éste como remuneración básica se le está reduciendo en un 30% su carácter prestacional, en razón de que la prima, desde su origen, por disposición del artículo 14 de la ley 4ª de 1992, no tiene carácter salarial.

Los decretos que imputan a una parte del salario, la prima especial, no hacen más que crear un prima aparente e irreal, pues como se ha concebido en dichas normas, esta no constituye ningún beneficio o valor adicional al salario, con lo cual en realidad se despoja de efectos salariales al sueldo básico, en un 30%, por no tener la prima carácter salarial, disminuyéndose con esto el monto de las prestaciones sociales de los servidores judiciales entre ellos al cargo del demandante.

Una prima laboral, como lo ha sostenido el Consejo de Estado, invariablemente debe significar un valor adicional, agregado o plus al salario básico y en ningún caso puede significar una disminución o retroceso de este, porque con esta última concepción, se presenta quebranto a los principios de progresividad, de no regresión y de imposibilidad de mejorar los derechos de un trabajador.

Los decretos que reglamentan la prima como un agregado o adición al salario, como debe entenderse una prima, tal como lo ha dicho el Consejo de Estado, se avienen perfectamente a la Constitución y a la ley, pues en ellos se concibe la prima como institución centenaria de ser agregado o plus al salario. Esta es la concepción y la naturaleza obvia de una prima, ya que ella jamás podrá significar reducción o aminoramiento a la asignación mensual; siempre la prima como lo expone la jurisprudencia contenciosa administrativa, aunque no tenga carácter salarial, ha significado un valor adicional o incremento a la asignación básica.

Entre tanto los decretos que reglan la prima especial del artículo 14 de la ley 4ª de 1992, considerándola como una parte del salario básico, no tienen cabida ni asidero en nuestro sistema jurídico, como también lo advierte el Consejo de Estado, pues en tales circunstancias no implica adición o incremento al salario, como lo debe ser una prima y en el caso concreto de la prestación creada en la norma precitada, por no tener carácter salarial, esta se convierte en una disminución o castigo al salario de los servidores judiciales.

Resulta exótico y por demás inconcebible, que una prima sea creada considerando una parte del salario básico como tal y peor aún para disminuir la remuneración de un servidor sea público o privado, pues en tal evento no tiene sentido su creación, ya que toda prima se instituye para incrementar o mejorar un salario y jamás para aminorarlo o diezmarlo.

Los decretos citados que consideran el 30% del salario básico como prima, reducen la remuneración de los servidores judiciales, quebrantan los principios de progresividad, de no regresión, de imposibilidad de disminución, prohibición de

desmejorar los derechos de un trabajador, el principio de los derechos adquiridos, y el principio de favorabilidad de estos, con lo cual transgreden abiertamente el protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, protocolo de san Salvador, los artículos 53, 5, 58 de la Constitución Nacional, el artículo 2 de la ley 4 de 1992 y el artículo 152 de la ley estatutaria de administración de justicia.

Los mencionados decretos que le imputan la prima a una parte del salario, son violatorios de los instrumentos internacionales y de las normas constitucionales y legales antes indicadas, en cuanto implican menoscabo y reducción del salario del demandante y de los servidores judiciales que enlista, conllevando un retroceso en la senda de protección de sus derechos laborales y un desconocimiento al derecho adquirido de la prima, creada legalmente en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 y en los decretos arriba relacionados, que la instituyen como valor adicional al salario. Bajo ese entendido las precitadas normas que toman una parte del salario básico de los servidores judiciales, para llamarlo prima, entre los que se halla el demandante, reduciendo su salario, se deben inaplicar por inconstitucionales, para la resolución del problema jurídico aquí planteado.

La manifiesta inconstitucionalidad de las normas que regulan la prima tomando una parte de la asignación básica para tenerla como tal, ya la definió el Consejo de Estado, concluyendo que estas normas, bajo la apariencia de crear un prima especial equivalente al 30% del sueldo básico, en realidad despojaron de efectos salariales a dicho porcentaje, disminuyendo el monto de las prestaciones de los servidores judiciales, evidenciándose un franco desconocimiento de los derechos laborales de estos y una manifiesta trasgresión al artículo 53 de la Constitución y 2 de la ley 4ª de 1992.

La alta corporación refuerza su tesis argumentando que de conformidad con el decreto 1042 de 1978, existen emolumentos económicos a favor del trabajador, tales como prima técnica, prima de antigüedad, prima de clima, que representan un valor adicional en los ingresos de los servidores públicos.

Además de los argumentos anteriormente expuestos, es importante tener en cuenta que por virtud del artículo 9 de la Constitución Política, el Estado colombiano reconoce los principios del derecho internacional que hayan sido debidamente aceptados por Colombia, disposición que es concordante, entre otros, con el artículo 27 de las Convenciones de Viena y el artículo 2 de la resolución del 13 de septiembre de 1989, suscrita en Santiago de Compostela.

En virtud de ello, debe tenerse en cuenta que el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y aprobada en Colombia mediante la ley 16 de 1972, estableció como norma para el desarrollo del progreso, la obligación de los Estados de adoptar medidas a nivel económico y técnico que logren progresivamente la efectividad de los derechos.

Así mismo, el artículo 4 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito en el Salvador el 17 de noviembre de 1988, aprobado en nuestra legislación mediante la ley 319 de 1996, estableció que a los Estados les quedaba prohibido restringir o menoscabar un derecho reconocido y vigente en la legislación interna, figura conocida como prohibición de regresividad.

A la luz de los principios establecidos por los pactos y tratados internacionales, es claro que la interpretación que debe darse a la ley 4ª de 1992 y sus decretos

reglamentarios debe ser aquella que garantice la progresividad de los derechos, que para el caso concreto, no es otra que la cancelación de la prima especial de servicios como un plus a la asignación básica y no como un porcentaje de la misma.

En efecto, bajo las actuales condiciones de desarrollo social y político las condiciones laborales han alcanzado un alto grado de protección, de tal manera que una vez se ha alcanzado ese nivel, cualquier retroceso que se presente es contrario al ordenamiento jurídico. Bajo esas circunstancias, pretender que al salario o una parte de este se le otorgue una connotación distinta, constituye una determinación regresiva en la medida que en lugar de generar incrementos en la remuneración del servidor (como fue el querer de la ley 4) lo que está es disminuyendo el mismo.

Por lo tanto, las normas que reglamentan la ley 4a deben ser entendidas a la luz del principio de progresividad, en el entendido de que se debe propender por el mejoramiento de los beneficios laborales económicos para los trabajadores, situación que en el caso concreto no viene ocurriendo, toda vez que la forma como se le viene cancelando la prima especial de servicios al actor implica un retroceso.

Si bien, el artículo 7 del decreto 618, anulado en la sentencia del 02 de Abril de 2009, no incluye a Magistrados, Jueces y demás funcionarios relacionados en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, dicha norma anulada si reglamentaba esta prima, de manera idéntica a los decretos anuales que reglamentan esta prestación para los funcionarios de la rama judicial, considerándola como parte del salario básico.

La misma sentencia precitada del 02 de abril, amplía su tesis a los empleados enlistados de la rama judicial, en relación con la prima especial sin carácter salarial, estimando que la jurisprudencia que rectifica es precisamente aquella que interpretaba que el gobierno si podía tomar una parte del salario de los Jueces, Magistrados y demás funcionarios beneficiarios de la prima especial sin carácter salarial, para tenerlo como ésta prestación.

En la citada sentencia, se indica por el Consejo de Estado, que el art. 7 del decreto 618 de 2007, declarado nulo, reglamenta la prima, de manera idéntica como la reglamentan los arts. de los decretos que la fijan para jueces, Magistrados y demás funcionarios relacionados en el art. 14 de la ley 4 de 1992.

Como lo advierte el mismo Consejo de Estado, el problema jurídico resuelto en la sentencia del 2 de Abril, que declaró nulo el artículo 7 del decreto 618 del 2007, es el mismo problema jurídico, que resulta aplicable a éste evento, porque el tema central no es otro que el de la prima especial del artículo 14 de la ley 4 de 1992, para jueces y magistrados y demás autoridades que enlista, en cuanto se toma con idéntico contenido o con reproducción normativa, un porcentaje del salario básico para llamarlo prima.

Al declararse por el Consejo de Estado, abiertamente inconstitucional e ilegal el artículo 7 del decreto 618 de 2007 que regulaba la prima considerando como el 30% del salario básico se expulsó y eliminó del ordenamiento jurídico, dicho concepto normativo. Lo declarado inconstitucional o ilegal como el mismo Consejo de Estado lo advierte es el concepto normativo de considerar la prima especial sin carácter salarial, como parte del salario básico.

Los decretos reglamentarios expedidos con fundamento en la Ley 4ª de 1992, por los cuales se regula, entre otras materias, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos pertenecientes a la Rama Judicial, deben estar acordes con lo dispuesto en las normas vigentes, porque de esa manera se respeta el orden jurídico, especialmente en lo que tiene que ver con la legalidad. Ello permite materializar aquellos postulados que imponen a la administración la obligación de

obedecer la Constitución y la ley, haciéndose realidad que “El acto administrativo no es un fin en sí mismo sino uno de los medios institucionales conferidos a la administración para llevar a cabo las políticas, programas y fines que la Constitución y la Ley establecen al Estado” (Tron Petit & Ortiz Reyes, 2009, p. 75).

En este mismo sentido, y como quiera que el Decreto 383 de 2013, creó una bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, resulta imperativo que dicho acto administrativo esté acorde con los fines constitucionales y legales del Estado.

Señala la norma: Artículo 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El referido decreto expedido por el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 4ª de 1992, estableció una bonificación permanente reconocida mensualmente a los empleados judiciales, constituyendo factor salarial únicamente para la base de cotización del Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Ahora, si bien es cierto la Ley 4a de 1992 otorgó al Presidente de la República las facultades para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, también lo es que los actos administrativos proferidos en virtud de esa ley, deben estar encaminados a cumplir con los fines y propósitos de la Constitución y la ley y, en ese sentido, en tanto se regulan derechos laborales en el Decreto 383 de 2013, este debió estar sujeto a los principios normativos que desarrollan expresamente los elementos constitutivos de salario y los pagos que no constituyen salario, y no, como se hizo, simplemente disponer del derecho por mera liberalidad. No se puede olvidar que los decretos reglamentarios, como es el caso del referido 383 de 2013, a la luz de lo expuesto por la doctrina, tienen la función “de desarrollar y permitir la ejecución de las leyes, o de la regulación, teniendo por lo mismo sus enunciados, fuerza vinculante inferior a la de la ley” (Quinche Ramírez, 2009, p. 135). De esa manera, cuando un acto administrativo de carácter laboral (i) omite seguir los principios constitucionales referidos a la construcción de un orden justo, (ii) desobedece el bloque de constitucionalidad y los preceptos referidos a la protección del trabajador y (iii) restringe el contenido y alcance de lo que se entiende por remuneración para todos los fines prestacionales, se está ante normatividad que debe ser considerada ilegal y, por ello, susceptible de control judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con miras a hacer prevalecer la Constitución y la ley.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el salario, según lo expone la jurisprudencia del Consejo de Estado, es “toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador” y que no hace parte de éste, “(i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajador, como el auxilio de transporte (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extra legal si las partes acuerdan que no constituyen salario” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 25000-23-27-000-2011-00336, 2014), se puede inferir que la bonificación judicial no pudo tener una doble connotación, esto es, la de constituir parcialmente salario, como ya se expuso en líneas anteriores. Aunado a lo anterior, la bonificación judicial creada por el Artículo 1 del Decreto 383 de 2013, constituye salario en su integralidad, pues esta

bonificación remunera el servicio como contraprestación del trabajo, todo esto, como lo ha pronunciado la Corte Constitucional cuando indicó que “constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio” (Corte Constitucional, C- 521, 1995), razón que defiende la ilegalidad que deviene de la restricción del elemento constitutivo de salario en el caso en particular.

El estudio del artículo 1º del Decreto 383 de 2013, expedido en virtud de la Ley 4a de 1992, permite establecer que la bonificación judicial allí prevista, al limitar su alcance como salario solamente para las cotizaciones que se hacen al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que afecte la liquidación de las prestaciones sociales, que dicha normatividad se torne violatorio del principio de legal por desconocer que salario, para todos los efectos legales y prestacionales, incorpora remuneraciones permanentes como la prevista en el aludido decreto.

Y es que la norma transcrita creó una bonificación judicial que constituye salario de forma restringida, pues para la base de cotización del Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud es constitutivo de salario, pero para la liquidación de las prestaciones sociales no es constitutivo de salario, razón que convierte en ilegal dicha restricción.

Visto lo anterior, se concluye que el artículo 1º del Decreto Reglamentario 383 de 2013, expedido en virtud de la Ley 4 de 1992, tiene vicio de ilegalidad por no ajustarse a lo que la doctrina, la jurisprudencia y la Ley ha determinado como elementos constitutivos de salario

La Constitución Política también dispuso que los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, serían parte de la legislación interna. De esa manera, según la teoría y la composición del bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son también aplicables y de obligatorio cumplimiento, como parámetro de legalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se estaría vulnerando la propia Constitución Política, pues la forma en la que se legitiman estos tratados y convenios internacionales son a través de la Norma Fundamental, pues para que las normas supra nacionales puedan ser convalidadas debe haber una compenetración jurídica donde los principios y valores constitucionales se vean salvaguardados (Londoño Ayala, 2010, p. 39- 43). Ahora bien, como convenio internacional relevante en el tema bajo estudio, entre otros, se encuentra el Convenio sobre la protección del salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, que tuvo su entrada en vigor el 24 de septiembre de 1952, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, que legitimado por la propia Constitución, dispuso que el salario es todo aquello que percibe el trabajador por causa directa del contrato de trabajo, por el servicio que se preste o deba prestar. Por otro lado, mediante Ley expedida por el Congreso de la República de Colombia (Ley 50, Art. 14 y 15, 1990), hoy vigente, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones, se establecieron elementos integrantes del salario y los que no lo integran, así: Artículo 14. El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo 13 suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones. Artículo 15. El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 128. Pagos que no constituyen salario. No constituyen salario las sumas que

ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad. Establecido lo anterior, la Corte Constitucional, al ser la Corporación Nacional encargada de cumplir con las funciones Constitucionales establecidas en el Artículo 241 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), como salvaguarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, y teniendo en cuenta que la Constitución es la encargada de asegurar a los integrantes del Estado Social de derecho, entre otros, el trabajo, debe ser la predominante en este análisis en aras de establecer lo que ha dispuesto en materia salarial, se puede concluir que la disposición plasmada en el Artículo 1 del Decreto 383 de 2013, es violatorio de la Constitución, pues nació a la vida jurídica incurriendo en una violación directa de los principios establecidos en la norma de rango superior, de los tratados internacionales, teniendo en cuenta que desobedece el Convenio sobre la protección del salario (Convenio, núm. 95, 1949), adoptado en Ginebra en la 32ª reunión CIT, y de la Ley conforme lo expuesto con antelación. Conclusión El acto administrativo que creo la bonificación judicial para los empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, esto es, el Decreto 383 de 2013 en su Artículo 1, es violatorio del principio de legalidad, si tenemos que el referido principio comprende el apego al ordenamiento jurídico de todas las actuaciones administrativas, y la referida disposición no se sometió al derecho vigente. Por esa razón, se logra demostrar que la bonificación judicial allí prevista restringe el concepto de salario determinado por la ley, las normas internacionales ratificadas por Colombia y la jurisprudencia, pues el acto administrativo del Gobierno Nacional determinó que la bonificación judicial, para las cotizaciones que se hacen al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, si constituye salario, pero, para el pago y liquidación de las demás prestaciones no lo será.

Yendo al campo fáctico de la controversia sometida a consideración de este Despacho, de las certificaciones laborales obrantes al proceso, y de lo sostenido en el acto atacado, expedido por la rama judicial, deviene claro y nítido que, a partir del año 2015, la entidad demandada, no le ha tenido en cuenta la bonificación judicial como salario

Con ese salario reducido, la administración le liquida todas las prestaciones sociales y laborales al demandante, por no haber tomado de su salario básico legalmente previsto, la bonificación prevista en el decreto 383 de 2013.

De lo analizado, se advierte diáfano, que la rama judicial no le ha cancelado a la demandante la totalidad de sus acreencias laborales, pues solo le liquida sus prestaciones con un porcentaje de su salario básico al no tenerle en cuenta la bonificación judicial como factor salarial, desde el año 2013, por lo que le adeuda durante todo éste tiempo los efectos e incidencias en todas sus prestaciones que tenga el 100% de su salario básico que hasta ahora ha excluido de la base de liquidación.

Como se reitera, deviene lógico que toda prima signifique un incremento o plus salario, pues como se expuso antes, su existencia solo se concibe como retribución o reconocimiento al trabajo ejecutado, por lo que jamás ella puede significar recorte

o decrecimiento de la remuneración. El mismo sentido común indica para el más lego de los ciudadanos, que una prima se establece como incentivo o incremento para estimular al trabajador; una medida laboral que no incremente el sueldo básico legalmente establecido, jamás podrá entenderse como prima.

La prima, por tanto, está legalmente creada tanto en la ley 4a de 1992 en su artículo 14, como en los decretos que la reglamentan en su sentido Natural de incremento al salario, luego entonces ella constituye un derecho adquirido que se ha radicado en cabeza de los servidores judiciales que son sus destinatarios y no podía ni puede ser desconocida por normas posteriores que la hayan regulado indebidamente, por mandato expreso del artículo 58 de la Constitución y porque su supresión implica regresar y desproteger el salario de los servidores beneficiarios, principios que no se pueden quebrantar, según los artículos 5, 25 y 53 de la Constitución Nacional, artículo 2 de la ley 4ª de 1992 y artículo 152 numeral 7 de la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Además de las grandes desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios, que se han hecho sobre el principio de favorabilidad en materia laboral, para el presente caso es perfectamente aplicable, los sostenido por el profesor Uruguayo Américo Plá Rodríguez, quien brillantemente sobre el tema ha diseñado una teoría que se convirtió en doctrina internacional del trabajo, estableciendo como el primero de los principios del derecho del trabajo, el principio protector, cuyo fundamento responde al propósito de nivelar desigualdades, plasmando este principio en tres reglas: **la de in dubio pro operario, la de la norma más favorable, y la de la condición más beneficiosa**; que las definió, así:

a) La regla “in dubio pro operario”. Criterio que debe utilizar el juez o el intérprete para elegir entre varios sentidos posibles de una norma, aquel que sea más favorable al trabajador.

b) La regla de la norma más favorable. Determina que en caso de que haya más de una norma aplicable, deba optarse por aquella que sea más favorable, aunque no sea la que hubiese correspondido según los criterios clásicos sobre jerarquía de las normas.

c) La regla de la condición más beneficiosa. Criterio por el cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir las condiciones más favorables en que pudiera hallarse un trabajador”²

En atención a lo expuesto, aparece paladino que la Rama Judicial, hasta ahora ha menoscabado las prestaciones sociales y laborales del actor, excluyéndole de su base liquidatoria la bonificación judicial, como un valor adicional al salario legalmente establecido en el decreto 383 de 2013 dictado por el gobierno, con lo cual incurre en violación de los principios constitucionales relacionados en precedencia, que le impiden desmejorar el salario de sus empleados y afectar sus garantías mínimas.

En conclusión, para el juzgado es claro que el acto administrativo demandado, así como el decreto del gobierno, que NO considera la bonificación judicial del salario básico como adicional, es contrario al ordenamiento superior (ley, constitución y bloque de constitucionalidad), y por ende se accederá a las pretensiones de la demanda.

² PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, “ Los principios del derecho del trabajo”, Depalma, Buenos Aires, 1978, p. 40.

LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

Debe indicarse que la excepción propuesta y denominada **IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE**, tiene como fundamento los mismos argumentos de defensa por lo tanto no ameritan un pronunciamiento adicional al que ha de hacerse

INNOMINADA.O GENERICA.

Al respecto se advierte que la citada bonificación se reconoció a partir del 01 de enero del año 2013 y la actora radicó reclamación administrativa ante la entidad demandada **el 06 de marzo de 2018**, concluyendo que operó la prescripción de los derechos laborales anteriores al 06 de marzo de 2015. **Los aportes a pensión se pagarán desde la fecha de su vinculación a la Rama Judicial.**

Como consecuencia de lo anterior de oficio el Despacho encuentra que la excepción de prescripción de algunos derechos laborales se encuentra probada, por lo que declarará fundada la excepción **INNOMINADA.O GENERICA.**

Por último, debe resaltar el Despacho el pronunciamiento del H. Tribunal Administrativo del Tolima, en sentencia de noviembre 29 de 2018, rad. 2016-00211-02 No. Int.1003-2016 Dte Jose Rodrigo Rojas P. contra la Rama Judicial. Mag. Ponente Dr. José Aleth Ruiz, y sobre el mismo tema, dijo la Corporación : “ en efecto y teniendo claridad sobre la connotación que la ley y la jurisprudencia le han otorgado al concepto salario como ***todo aquello que recibe el trabajador de manera habitual y periódica como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario*** “ resulta totalmente acertado concluir que la bonificación judicial creada en virtud del decreto 383 de 2013, reviste todas las condiciones para ser catalogada como elemento constitutivo de salario pues la misma es reconocida de manera habitual y periódica, como contraprestación directa del servicio y no se encuentra delimitada dentro ninguno de los conceptos que la ley y la jurisprudencia han establecido como no salariales.”.

En consecuencia se dispondrá:

Reconocer y cancelar a la accionante desde el 06 de marzo de 2015, la **BONIFICACIÓN JUDICIAL** como nivelación salarial y prestacional teniendo en cuenta para ello lo establecido en el artículo 3º. de la ley 4ª de 1992 y que consiste en la cancelación de las diferencias salariales y prestacionales dejadas de percibir por concepto del sueldo básico y demás prestaciones económicas tales como primas de servicios, vacacional, de navidad, de productividad, bonificación por servicios prestados, cesantías y demás adeudados. Los aportes a pensión se hrán desde enero de 2013.

Las sumas que resulten adeudadas con motivo de esta sentencia, deberán ser reajustadas en los términos del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Código Contencioso Administrativo, dando aplicación a la siguiente fórmula:

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

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por la parte actora por concepto de la reliquidación

prestacional, desde la fecha a partir de la cual se hace exigible la obligación decretada hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas. Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada, en cuanto a su diferencia insoluta.

Así mismo, la administración pagará intereses a partir de la ejecutoria de la sentencia, en cuanto se cumplan los supuestos de hecho previstos para ello en artículos 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Se condenará en costas a la parte demandada por darse los presupuestos exigidos en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción propuesta por la demandada, denominada **IMPOSIBILIDAD MATERIAL Y PRESUPUESTAL DE RECONOCER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE**, de acuerdo con lo expuesto. DECLARAR OFICIOSAMENTE PROBADA LA EXCEPCION DE PRESCRIPCION TRIENAL, de las acreencias laborales causadas con anterioridad al 06 de MARZO de 2015. Los aportes a pensión se pagarán desde enero de 2013, conforme se expuso.

SEGUNDO: **INAPLICAR POR INCONSTITUCIONALIDAD** el decreto 383 de 2013

TERCERO: DECLARAR la nulidad del oficio DESAJIBO18-918 de fecha 15 de marzo de 2018, expedido por la Rama Judicial, Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué.

CUARTO: DECLARAR la existencia y consecuente nulidad del acto ficto o presunto negativo fruto del silencio administrativo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por no haber resuelto oportunamente el recurso de apelación interpuesto contra el acto proferido por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué, .

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento de derecho, CONDENAR a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL a reconocer, reliquidar, reajustar y pagar a **BLANCA ALEXANDRA SIERRA**, desde el 06 de marzo de 2015 hasta la fecha de la sentencia y en adelante, las prestaciones sociales, la suma que resulte como diferencia existente entre lo pagado hasta ahora y la reliquidación de todas sus prestaciones y emolumentos laborales, tales como primas, bonificaciones, cesantías y seguridad social, que resulte teniendo como base de liquidación incluyendo la bonificación judicial creada por el decreto 383 de 2013 de su asignación básica legal. Los aportes a pensión se harán desde enero de 2013, tal como se expuso en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: Las sumas que sean reconocidas como consecuencia de esta sentencia, serán actualizadas de acuerdo con el índice de Precios al Consumidor, según la fórmula anteriormente expuesta.

SEPTIMO: A esta sentencia se le dará cumplimiento en los términos señalados por los artículos 187, 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

OCTAVO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes con las precisiones del artículo 114 del Código General del Proceso y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 del 22 de febrero de 1995.

NOVENO; CONDENAR en costas a la parte vencida, liquídense por secretaría y aplíquese el procedimiento establecido en el artículo 366 del C. G.P..

DECIMO: Fíjese como agencias en derecho la suma CUATRO (4) salarios mínimos mensuales legales vigente

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GUSTAVO ADOLFO ARBELAEZ ARBELAEZ
Juez Ad-Hoc